

Invloed op burgerparticipatie

Een onderzoek naar drie factoren van burgerparticipatie op gemeentelijk niveau.

Marleen Bastiaans (326287)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Masterprogramma Beleid en Politiek

Dr. H.H.F.M. Daemen

Begeleidend docent Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. A.R. Edwards

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

Mei 2012

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie “Invloed op burgerparticipatie - Een onderzoek naar factoren die burgerparticipatie op gemeentelijk niveau beïnvloeden”. Dit onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de bestuurskundige master Beleid en Politiek.

Nadat ik de HBO-opleiding Communicatie had afgerond, was ik nog niet uitgestudeerd en wilde ik een master halen. Omdat mijn interesse bij de overheid lag, was de keuze voor een vervolgstudie geen moeilijke; Bestuurskunde. Na het succesvol afronden van het schakelprogramma en de vakken uit de master Beleid en Politiek begon ik in de winter van 2010 met frisse tegenzin aan mijn scriptie. Uiteindelijk heeft het schrijven en voltooien van de scriptie langer geduurd dan ik had gewild. Fulltime werken en sociale activiteiten waren niet bevorderlijk voor het afronden van mijn onderzoek.

Middels deze weg wil ik een aantal mensen bedanken die mij deze lange periode hebben begeleid en geholpen bij het afronden van mijn scriptie. Allereerst mijn scriptiebegeleider, Dhr. Daemen. Dankzij zijn feedback en aanwijzingen, maar zeker ook zijn overtuiging dat ik het uiteindelijk wel af zou krijgen, heb ik mijn onderzoek kunnen voltooien. Ook wil ik de heer Edwards bedanken voor zijn optreden als tweede lezer.

Daarnaast zou ik graag mijn respondenten willen bedanken voor het met mede mogelijk maken van dit onderzoek.

Ten slotte wil ik familie en vrienden, en in het bijzonder mijn moeder, bedanken voor hun onophoudelijke steun, ondersteuning en bij tijd en wijle dwang. Zonder hen zou ik mijn scriptie mogelijk nooit hebben afgemaakt.

Marleen Bastiaans

Rotterdam, mei 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Relevantie	10
1.4 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Democratische verschuiving.....	12
2.2 Definitiebepaling.....	13
2.3 Motieven burgerparticipatie.....	17
2.4 Beleidsfasen en burgerparticipatie	19
2.5 Vormen van burgerparticipatie.....	20
2.6 Factoren van beïnvloeding burgerparticipatie	22
2.6.1 Gemeentelijke coalitie.....	22
2.6.2 Gemeentegrootte.....	26
2.6.3 Beleidsterrein	28
2.7 Conceptueel model	31
3. Methodologische verantwoording	32
3.1 Operationalisatie.....	32
3.2 Selectie respondenten.....	35
3.3 Dataverzameling	36
3.3.1. Vragenlijst	36
3.3.2. Documentanalyse.....	36
3.4 Data-analyse	37
4. Analyse van de resultaten	38
4.1 Kenmerken respondenten	38
4.2. Verwachtingen resultaten	39

4.3 Analyse gemeentelijke coalitie	40
4.4 Analyse gemeentegrootte	48
4.5 Analyse beleidsterreinen	57
4.6 Koppeling resultaten met verwachtingen	60
5. Conclusie	63
5.1 Beantwoording deelvragen	63
5.1.1 Beantwoording deelvraag 1	63
5.1.2 Beantwoording deelvraag 2	65
5.1.3 Beantwoording deelvraag 3	66
5.1.4 Beantwoording deelvraag 4	67
5.2 Beantwoording hoofdvraag	69
5.3 Reflectie	69
5.3.1 Reflectie op het onderzoek	69
5.3.2 Reflectie op de resultaten van het onderzoek	70
5.4 Aanbevelingen vervolgonderzoek	72
Literatuurlijst	73
Bijlage: Vragenlijst	77

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op een drietal factoren die mogelijk invloed hebben op de vorm en mate van burgerparticipatie op lokaal niveau. Er is onderzocht of de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen, beïnvloed wordt door de politieke kleur van gemeentelijke coalities, de omvang van gemeenten en/of de beleidsterreinen waarover mogelijk burgerparticipatie wordt gevoerd. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de mogelijke relatie tussen deze factoren en de mate en vorm van burgerparticipatie die gemeenten hanteren, om daarmee (nieuwe) kennis te verzamelen over burgerparticipatie.

In dit onderzoek is burgerparticipatie als volgt omschreven: *Burgerparticipatie is het proactief betrekken van burgers (al dan niet georganiseerd in groepen) bij het voorbereiden, bepalen, uitvoeren en/of evalueren van beleid, waarbij in openheid en door middel van samenwerking invloed wordt uitgeoefend op het uiteindelijke politieke besluit.* Vanuit de literatuur zijn verschillende vormen van burgerparticipatie omschreven, waarbij, in dit onderzoek, onderscheid gemaakt wordt tussen de motieven of doelen die gemeenten hebben bij het inzetten van burgerparticipatie, de momenten in de beleidscyclus waarop burgerparticipatie plaatsvindt, de rollen en invloedsmogelijkheden die burgers en bestuurders tijdens burgerparticipatietrajecten hebben en de participatiemiddelen die gemeenten tijdens deze trajecten inzetten.

Aan de hand van bestudeerde literatuur zijn een drietal aannames opgesteld. Ten eerste werd verwacht dat gemeenten waar links georiënteerde coalities gevormd zijn, intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren dan gemeenten waar rechts georiënteerde coalities gevormd zijn. Ten tweede werd aangenomen dat kleinere gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren dan grote gemeenten. Als laatste werd de verwachting uitgesproken dat er vaker burgerparticipatie wordt toegepast op beleidsterreinen waar de woon- en leefomgeving van de burger centraal staat, dan op beleidsterreinen waar dit in mindere mate het geval is.

Deze aannames zijn getoetst aan de praktijk, met behulp van documentanalyse en kwalitatieve vragenlijsten bij 25 gemeenten. Bij de documentanalyse is gebruik gemaakt van de collegeakkoorden van de periode 2006-2010, burgerjaarverslagen en beleidsdocumenten van de deelnemende gemeenten.

Uit de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat er geen duidelijke relatie is tussen de politieke kleur van gemeentelijke coalities en de mate en vorm van burgerparticipatie die gemeenten toepassen. De grootte van een gemeente blijkt wel een rol te spelen in de mate en vorm van burgerparticipatie. Grote gemeenten gebruiken intensievere vormen van burgerparticipatie dan

kleine gemeenten. Deze intensievere vormen bij grote gemeenten komen naar voren in de momenten waarop burgerparticipatie wordt toegepast in de beleidscyclus, de rol en de invloed die burgers en bestuurders tijdens burgerparticipatietrajecten hebben en de participatiemiddelen die ingezet worden tijdens deze trajecten. Bij kleine gemeenten kunnen burgers gemakkelijker, op straat of na bijeenkomsten, op een informele wijze met ambtenaren of het college van burgemeester en wethouders in contact komen. Daarnaast passen alle gemeenten burgerparticipatie vaker toe op beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van de burger centraal staat dan op beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. Voor grote gemeenten blijkt dat zij gemiddeld op meer beleidsterreinen burgerparticipatie toepassen dan kleine gemeenten.

In de reflectie van het onderzoek wordt benoemd dat uit de resultaten kan worden opgemaakt dat gemeentelijke politieke partijen en/of gemeentelijke coalities burgerparticipatie in mindere mate uit ideologisch oogpunt inzetten. Uit de analyse lijkt juist naar voren te komen dat de overwegingen om burgerparticipatie in te zetten van praktische aard zijn, bijvoorbeeld of de nut en noodzaak voor het inzetten van burgerparticipatie aanwezig is. Verder wordt de vraag gesteld of gemeentelijke coalities de vorm van burgerparticipatie af laten hangen van in het verleden behaalde resultaten. Wanneer eerdere coalities positieve resultaten hebben behaald met een bepaalde participatievorm, zouden nieuwe coalities deze participatievormen overgenomen kunnen hebben. Tevens wordt in de reflectie benoemd dat de verschillen in vormen en mate van burgerparticipatie tussen grote en kleine gemeenten mogelijk verklaard kunnen worden door te kijken naar de kenmerken van gemeenten. Grote gemeenten moeten en kunnen mogelijk verdergaande vormen van burgerparticipatie inzetten, omdat zij meer burgers moeten betrekken, maar ook een groter ambtenarenapparaat kunnen inzetten. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de formele, intensievere manier van participeren die grote gemeenten hanteren. Kleine gemeenten hoeven en kunnen mogelijk minder verdergaande vormen van burgerparticipatie inzetten, omdat zij minder burgers hoeven te betrekken, maar ook een kleiner ambtenarenapparaat hebben. Daarnaast kunnen burgers bij kleine gemeenten gemakkelijk op een informele manier in contact komen met ambtenaren en het dagelijks bestuur, wat ervoor zou kunnen zorgen dat burgers op deze manier hun meningen, adviezen en voorstellen over beleid kunnen overbrengen.

Het onderzoek sluit af met een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Aan het huidige onderzoek hebben een beperkt aantal respondenten meegedaan. Door middel van vervolgonderzoek kan worden getoetst of de resultaten stand houden wanneer het onderzoek onder een grotere groep gemeenten wordt gehouden. Daarnaast kan vervolgonderzoek een antwoord geven op de vraag waarom gemeenten voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie kiezen.

1. Inleiding

In deze master-thesis wordt onderzoek gedaan naar een drietal factoren die mogelijk van invloed zijn op burgerparticipatie op lokaal niveau, te weten de politieke kleur van een gemeentelijke coalitie, de omvang van een gemeente en de beleidsterreinen waarop gemeenten mogelijk burgerparticipatie toepassen.

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksverslag wordt aandacht besteed aan de aanleiding van het onderzoek en wordt de probleemstelling gedefinieerd. Hierna wordt de relevantie van het onderzoek besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

“Ruimte voor burgers: het klinkt nieuw, maar het is al zo oud als de wereld. Onze voorouders bouwden zelf hun terpen en dijken en dat deed niet Rijkswaterstaat. Of neem nou Alkmaar, in 1573. U kent dat allemaal van de vaderlandse geschiedenis: in Alkmaar begint de victorie. Dat was een mooi voorbeeld van burgerparticipatie. In 1573 wilden de Spanjaarden Alkmaar in, maar de burgers wilden hun eigen leefomgeving bepalen. Derhalve togen ze gezamenlijk naar de wallen, gooiden met vereende krachten, pek, teer en brandende takkenbossen op de Spanjaarden en verjoegen ze. Een fraai staaltje van bewonersparticipatie (Donner, 2011).

Bovenstaande tekst is het begin van een toespraak die minister Donner op 27 juni 2011 hield tijdens de conferentie ‘Ruimte voor burgers’. Tijdens deze toespraak gaf de minister van Binnenlandse Zaken aan dat hij positief tegenover een overheid staat die taken steeds meer overlaat aan de burger. Dit zorgt volgens hem voor betrokkenheid van de burger en een kleiner ambtelijk apparaat (Donner, 2011).

Ook het kabinet heeft aangegeven in deze kabinetsperiode te pleiten voor een kleinere overheid en meer betrokkenheid van de burger. Op 30 september 2010 presenteerden VVD en CDA het regeerakkoord voor de nieuwe kabinetsperiode. In dit regeerakkoord geven de partijen aan “te geloven in een overheid die alleen doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij de mensen” (VVD-CDA, 2010). Het kabinet wil dus dat beleid op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau wordt vormgegeven, zo dicht mogelijk bij de burger, samen met de burger.

Maar is dit een reële wens als burgerparticipatie op dit moment door gemeenten op zeer verschillende manieren wordt toegepast en uitgevoerd? Uit een onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) uit 2010 blijkt dat minder dan de helft van de onderzochte gemeenten een participatienota heeft. Daarnaast werkt 46 procent van de gemeenten met een vorm van

wijkbudgetten. Ook de rol van de burger bij burgerparticipatietrajecten is bij de ondervraagde gemeenten erg verschillend. Op de vraag welke *hoogste* rol burgers konden krijgen in participatietrajecten antwoordde 9 procent van de ondervraagden dat burgers medebeslisser konden zijn, 31,7 procent gaf aan dat dit coproducent was en bij 30,3 procent had de burger als hoogste rol een adviserende rol. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat 60 procent van de gemeenten een verordening burgerinitiatief heeft, maar in bijna de helft van deze gemeenten wordt dit initiatief door burgers niet gebruikt (Dinjens, 2010).

Uit deze cijfers blijkt dat er een verschil zit tussen de manier waarop en de mate waarin diverse gemeenten burgerparticipatie toepassen. Zo krijgen burgers bij de ene gemeente veel meer invloed als medebeslisser, dan bij een andere gemeente als adviseur. Daarnaast kunnen burgers bij de ene gemeente wel gebruik maken van wijkbudgetten of burgerinitiatieven, maar bij een andere gemeente weer niet. Maar waarom de gemeenten burgerparticipatie op verschillende wijze toepassen, komt in het onderzoek niet naar voren. Dit was de aanleiding om in het huidige onderzoek een aantal factoren te benoemen die mogelijk van invloed zijn op de vorm van burgerparticipatie die gemeenten toepassen en de mate waarin zij burgerparticipatie toepassen. De factoren die in deze master-thesis onderzocht worden, zijn de politieke kleur van een gemeentelijke coalitie, de omvang van een gemeente en beleidsterreinen waarop gemeenten mogelijk burgerparticipatie toepassen.

1.2 Probleemstelling

Doel onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in factoren die mogelijk van invloed zijn op verschillende vormen van burgerparticipatie door te analyseren of er een relatie bestaat tussen burgerparticipatie en de politieke kleur van een gemeentelijke coalitie, de omvang van een gemeente of de beleidsterreinen waarover mogelijk burgerparticipatie wordt gevoerd. Het onderzoek heeft daarmee een toetsend en descriptief doel.

Hoofdvraag onderzoek

Aan de hand van de hierboven geformuleerde doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wordt de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen, beïnvloed door de politieke kleur van een gemeentelijke coalitie, de omvang van gemeenten en/of de beleidsterreinen waarover mogelijk burgerparticipatie wordt gevoerd?

Deelvragen onderzoek

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, zijn onderstaande deelvragen opgesteld:

1. Welke vormen van burgerparticipatie kunnen worden onderscheiden?
2. Welke verschillen zijn er in de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen tussen gemeenten met coalities met een verschillende politieke kleur?
3. Welke verschillen zijn er in de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen tussen kleine en grote gemeenten?
4. In welke mate wordt burgerparticipatie toegepast op verschillende beleidsterreinen?

Aan de hand van kwalitatieve vragenlijsten en documentanalyse wordt een antwoord gezocht op deze vragen.

1.3 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Volgens Van Thiel (2007) blijkt de wetenschappelijke relevantie van een onderzoek uit de mate waarin de te verwerven kennis zal bijdragen aan de bestaande kennis over een bepaald onderwerp. In dit onderzoek wordt informatie verzameld over een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op burgerparticipatie, waardoor dit onderzoek nieuwe inzichten kan geven.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek ligt in de maatschappelijke rol die burgerparticipatie bij gemeenten kan aannemen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om burgerparticipatie als actief onderdeel tijdens de gehele of onderdelen van de beleidscyclus mee te nemen. De wenselijkheid van burgerparticipatie tijdens de verschillende beleidsfasen wordt in dit onderzoek niet behandeld, maar er wordt wel gekeken naar een aantal factoren die mogelijk van invloed zijn op de vorm en mate van burgerparticipatie.

Persoonlijke relevantie

Daarnaast is dit onderzoek voor mij persoonlijk ook relevant. Ik vind het fenomeen burgerparticipatie erg interessant omdat het een aparte status heeft binnen onze representatieve democratie. Daaraan gekoppeld was ik benieuwd of er een aantal factoren te benoemen zijn die invloed hebben op

burgerparticipatie bij gemeenten. Ik wilde namelijk weten of die factoren er mede voor zorgen dat de ene gemeente burgerparticipatie op een hele andere wijze toepast dan een andere gemeenten.

1.4 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen welke vraag in dit onderzoek centraal staat. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader omtrent dit onderzoek behandeld. Hierna komt in hoofdstuk 3 de operationalisatie van de begrippen aan bod en worden de gebruikte methoden voor dit onderzoek behandeld. Vervolgens worden de resultaten in hoofdstuk 4 gepresenteerd en worden deze geanalyseerd. In het afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en wordt op het onderzoek en de resultaten gereflecteerd.

2. Theoretisch kader

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat dit onderzoek een aantal factoren behandelt die mogelijk de vorm van burgerparticipatie op lokaal niveau in Nederland beïnvloeden. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader omtrent dit onderwerp behandeld. Allereerst wordt er een korte schets gemaakt van de ontwikkelingen van de begrippen democratie, interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Hierna wordt dieper ingegaan op de begrippen burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. Ook komen de verschillende vormen van burgerparticipatie aan het eind van dit hoofdstuk naar voren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het conceptueel model.

2.1 Democratische verschuiving

De wijzen waarop burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming op dit moment worden toegepast binnen de overheid, hangen nauw samen met ontwikkelingen die zich de afgelopen 60 jaar binnen het Nederlands democratisch bestel hebben voorgedaan. Een kort historisch overzicht van democratische verschuivingen draagt bij tot een betere begripsvorming van de manier waarop en de reden waarom de overheid burgerparticipatie integreert in haar besluitvormingsprocessen.

De democratische verhoudingen in Nederland zijn sinds de Tweede Wereldoorlog erg verschoven. Tot de jaren '60 werd Nederland gekenmerkt door een verzuilde samenleving, een paternalistische overheid en een formele representatieve democratie. Hiermee wordt bedoeld dat de beslissingsmacht bij gekozen vertegenwoordigers lag. Maar vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw was de macht van deze selecte groep bestuurders niet langer vanzelfsprekend. Door de toegenomen welvaart, de opkomst van radio en tv, maar ook doordat burgers een hoger opleidingsniveau verkregen, vonden burgers dat ze recht hadden op een hogere mate van deelname aan het besluitvormingsproces. Mede hierdoor werden inspraakmogelijkheden gecreëerd en als vast onderdeel in het besluitvormingsproces in wet- en regelgeving verankerd (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Hiermee raakte inspraak meer geïnstitutionaliseerd in bestuurlijk Nederland. Dit kwam onder andere tot uiting in de Gemeentewet die in de jaren '70 werd opgesteld, waarin werd vastgelegd dat in een verordening moet worden aangegeven hoe belanghebbenden bij het opstellen van beleid moeten worden betrokken. Daarnaast werden inspraakmogelijkheden eerder in het besluitvormingsproces toegepast. Het institutionaliseren van inspraak zorgen voor voor- en tegenstanders van dit gegeven. De voorstanders gaven aan dat inspraak eindelijk een vaste plek kreeg in het besluitvormingsproces en dat burgers ervan op aan konden dat zij de mogelijkheid hadden inspraak te leveren.

Tegenstanders van de institutionalisering waren bang voor ritualisme, 'regelstaren' en een lage mate van flexibiliteit omtrent het inspraakproces (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

Door de economische recessie en de efficiëntere beleidsvoering die zijn intrede maakte in de jaren '80 van de vorige eeuw, werd in deze periode minder nadruk gelegd op het betrekken van de burger. In het zoeken naar efficiëntere beleidsvoering werden de huidige inspraakprocedures door het bestuur als lastig en tijdrovend gezien (Edelenbos en Monnikhof, 1998). Maar ook burgers waren teleurgesteld in de inspraakmogelijkheden. Zij wilden niet meer aan het eind van het proces hun goedkeuring of afkeuring over bepaalde besluiten geven, maar eerder in het proces betrokken worden (De Graaf, 2007). Daarnaast kwam er kritiek op de inspraakmogelijkheden voor burgers omdat deze vaker in een verplichte hoorzitting veranderden, waarbij bestuurders de klachten van burgers aanhoorden zonder de discussie met ze aan te gaan (Edelenbos en Monnikhof, 1998).

In de jaren '90 van de vorige eeuw was er sprake van een teruglopende legitimiteit van de overheid. Men kon het vormgegeven beleid niet meer opleggen aan de burgers. Vooraf moest het beleid beargumenteerd worden en er werd verwacht dat gemeenten klantvriendelijker zouden optreden, zodat draagvlak gecreëerd kon worden voor het beleid. Zeker na de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 gingen gemeenten twijfelen aan de manier waarop zij binding hadden met de burger. Het lokaal bestuur verloor aan draagvlak en aan legitimiteit, wat ervoor kon zorgen dat het ontwikkelde beleid niet gesteund werd en daarmee de effecten van het beleid niet bereikt konden worden (De Graaf, 2007).

Om dit tegen te gaan werd vanaf de jaren '90 volop geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming en burgerparticipatietrajecten. Vooral op lokaal niveau probeerden gemeenten burgers te betrekken bij het beleid om daarmee legitimiteit en draagvlak terug te winnen (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

2.2 Definitiebepaling

Gemeenten willen de termen interactieve beleidsvorming, burgerparticipatie en inspraak nog al eens door elkaar gebruiken. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van verschillende definities van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming en wordt besproken welke definitie in dit onderzoek wordt aangehouden.

Interactieve beleidsvorming

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, heeft de overheid sinds de jaren '90 interactieve beleidsvoering in verschillende vormen toegepast binnen haar beleidsvormingsproces. Hierbij werden belanghebbenden betrokken om invloed uit te oefenen op het beleid en werd kennis en kunde

gedeeld (Pröpper en Steenbeek, 2001). Wanneer wordt gekeken naar een specifieke definitie van het begrip interactieve beleidsvorming, kunnen Edelenbos en Monnikhof (2001) aangehaald worden. Zij geven de volgende definitie:

“Interactieve beleidsvorming omschrijven we (...) als het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”

Pröpper en Steenbeek (2001) geven een vergelijkbare definitie van interactief beleid:

“Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.”

Bovenstaande definities over interactieve beleidsvorming komen overeen op het punt dat beide bronnen eisen stellen aan het proces van interactieve beleidsvorming, namelijk dat actoren tijdig bij het proces dienen te worden betrokken en dat het proces in een open wisselwerking, dan wel in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat plaats moet vinden. Edelenbos en Monnikhof zijn minder specifiek dan Pröpper en Steenbeek over de stappen in het beleidsproces, omdat zij alleen spreken over de vorming van beleid en daarmee de uitvoering en evaluatie van beleid achterwege laten, terwijl Pröpper en Steenbeek deze specifiek benoemen. Edelenbos en Monnikhof geven in hun definitie juist wel weer aan dat probleemsignalering en mogelijke oplossingen van invloed moeten zijn op het uiteindelijke politieke besluit. Hiermee stellen zij eisen aan de uitkomst van de interactieve beleidsvorming.

In dit onderzoek zal een samenvoeging van bovenstaande definities worden gebruikt voor interactieve beleidsvorming waardoor zowel eisen aan het proces als eisen aan de uitkomst worden gesteld:

“Interactieve beleidsvorming is het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit” (naar Edelenbos en Monnikhof, 2001 en Pröpper en Steenbeek, 2001).

Burgerparticipatie

Hoewel gemeenten in de praktijk interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie door elkaar gebruiken, is burgerparticipatie in strikte vorm een bredere, overkoepelende term. Nancy Roberts (2008) geeft in haar definitie van 'citizen participation', dat vertaald kan worden als burgerparticipatie, een uiteenzetting van de begrippen 'citizen' en 'participation'.

Met betrekking tot het begrip 'citizen' wordt aangegeven dat deze definitie opgesplitst kan worden in twee categorieën. De eerste categorie ziet 'citizen' alleen als juridisch begrip, waarbij de burger een formele overeenkomst heeft met de overheid in de vorm van plichten, zoals het volgen van de wetten, en rechten, zoals het recht om te stemmen en het recht op gelijkheid. De tweede categorie ziet 'citizen' naast een juridisch begrip als een ethisch en sociologisch begrip. Burgers moeten hun waarden en normen uitstralen naar een overheid, die hiernaar zou moeten handelen. In de tweede definitie is 'citizenship' ook het vrijwillig bijdragen aan zaken en betrokkenheid bij de gemeenschap.

'Participation' wordt door Roberts (2008) gelijk betrokken op het deelnemen aan overheidsacties door burgers. Participatie wordt dan gezien als een recht en plicht van de burger, weergegeven in de wet, of een actievare deelname aan kwesties die spelen in de gemeenschap. Tevens wordt ten opzichte van participatie gesproken over de verdeling van macht onder burgers en overheid.

Door de tweede categorie van 'citizen' met de definitie van 'participation' samen te voegen kan 'citizen participation' gezien worden als een proces waarbij burgers, zijnde niet politici, bestuurders of ambtenaren, macht delen met de overheid op het gebied van het maken van beslissingen en het nemen van acties ten behoeve van de gemeenschap. Hierin wordt nog een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte participatie, waarbij burgers direct betrokken zijn bij directe participatie en burgers anderen kiezen om hen te vertegenwoordigen bij indirecte participatie.

Denters en Geurts (1998) geven een definitie van lokale politieke participatie, dat raakvlakken heeft met burgerparticipatie. Hierbij zeggen zij dat politieke participatie alle activiteiten omvat die burgers vrijwillig ondernemen en die gericht zijn op het beïnvloeden of de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Hieronder worden alle zaken gezien die mogelijke beïnvloeding als gevolg hebben, zoals stemmen, handtekeningacties, een brief versturen naar een wethouder of het deelnemen aan een wijkbijeenkomst.

Bovenstaande definities zijn breed geformuleerd en omvatten vele acties die als burgerparticipatie worden bestempeld. In dit onderzoek zal burgerparticipatie niet als breed begrip worden gebruikt, maar zal de focus worden gelegd op directe burgerparticipatie. Zoals Roberts (2008) reeds heeft aangegeven kan burgerparticipatie opgesplitst worden in directe en indirecte burgerparticipatie. De

directe vorm van burgerparticipatie geeft een meer afgebakend beeld van burgerparticipatie waarbij stemmen, handtekeningenacties en protestacties niet worden meegenomen.

Ook Edelenbos hanteert het begrip burgerparticipatie in engere zin. In het boek 'Burgers als beleidsadviseurs' wordt in context tot interactieve beleidsvoering, aangegeven dat burgerparticipatie specifiek verwijst naar '*de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid*' (2006:18). Hiermee willen de schrijvers zeggen dat interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie redelijk overeen komen, maar dat bij burgerparticipatie het specifiek de burgers zijn die betrokken worden bij politieke besluitvorming (Edelenbos, Dominigo, Klok en Van Tatenhove, 2006).

Het Instituut voor Publiek en Politiek (Dinjens, 2010) geeft in zijn definitie van burgerparticipatie weer dat burgerparticipatie specifiek op het beïnvloeden van beleid betrekking heeft, maar in zijn definitie heeft hij het juist wel over directe en indirecte vormen van burgerparticipatie:

"Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen."

In deze definitie geeft het IPP aan dat het gaat om een manier van beleidsvorming. Het beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd en/of geëvalueerd door een samenwerking tussen actoren in verschillende beleidsfasen. Verschillend van de definitie van interactieve beleidsvoering is dat het in deze definitie specifiek gaat om (georganiseerde) burgers.

Pröpper en Steenbeek (2001) onderscheiden een aantal democratische modellen en koppelen hieraan de invulling van de mate van participatie. Zij onderscheiden een representatief democratisch model, een collectief democratisch model en een participatief democratisch model. Bij het representatief democratisch model beperkt de invloed van participanten zich strikt genomen alleen tot het uitbrengen van advies op het te vormen beleid. Het collectief democratisch model geeft participatie juist alle beslissingsbevoegdheid. Alle participanten zorgen na overleg en afstemmen voor een gezamenlijk gekozen besluit dat bindend is. Het derde model dat Pröpper en Steenbeek onderscheiden is het participatief democratisch model. Dit model kan als samenvoeging van de andere twee modellen worden gezien en is pragmatischer van aard. Dit model geeft niet aan welke bevoegdheid bij welke betrokkenen ligt. Uiteindelijk moeten participant en bestuur gezamenlijk op zoek naar publiek verantwoord handelen.

In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatievormen waarbij participanten alleen advies mogen geven maar geen beslissingsbevoegdheid hebben en vormen waarbij participanten enige of alle beslissingsbevoegdheid hebben. Dit komt overeen met het participatief democratisch model van Pröpper en Steenbeek.

Aan de hand van de behandelde definities en modellen omtrent burgerparticipatie wordt burgerparticipatie in dit onderzoek in engere zin gedefinieerd. Het neemt de indirecte burgerparticipatie niet mee, maar richt zich op beïnvloeding van beleid middels directe burgerparticipatie. Burgerparticipatie in enge zin heeft dus veel overeenkomsten met interactieve burgerparticipatie. Daarom wordt burgerparticipatie in dit onderzoek als volgt omschreven:

Burgerparticipatie is het proactief betrekken van burgers (al dan niet georganiseerd in groepen) bij het voorbereiden, bepalen, uitvoeren en/of evalueren van beleid, waarbij in openheid en door middel van samenwerking invloed wordt uitgeoefend op het uiteindelijke politieke besluit.

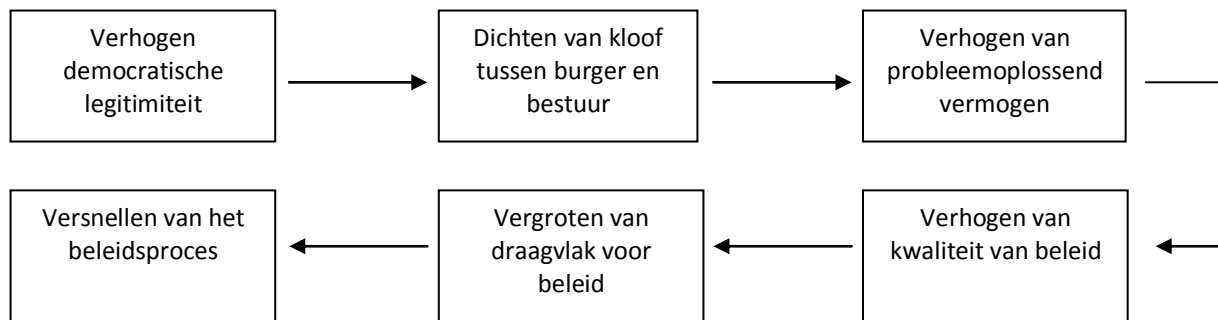
Inspraak

Soms worden de termen interactief beleid of burgerparticipatie gebruikt voor activiteiten die eigenlijk meer te maken hebben met inspraak. Pröpper en Steenbeek (2001) omschrijven inspraak als 'een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun mening te uiten over het beleid' (2001:48). Deze inspraakmogelijkheden moeten minimaal voldoen aan de wet- en regelgeving die omtrent inspraak is geformuleerd. Interactief beleid en burgerparticipatie verschillen met inspraak in die mate dat bij de eerste twee vormen het bestuur de participanten meer bevoegdheid kan geven dan bij inspraak. Bij inspraak kunnen participanten alleen reageren op reeds vormgegeven beleid, maar bij interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie kunnen deelnemers bij alle beleidsfasen betrokken worden. Daarnaast kan dit proces een proactief karakter hebben (Pröpper en Steenbeek, 2001).

2.3 Motieven burgerparticipatie

In de vorige paragraaf is vastgesteld op welke manier burgerparticipatie en interactieve beleidsvoering kunnen worden gedefinieerd. Maar de vraag blijft staan waarom overheden en specifiek gemeenten deze methoden inzetten in het beleidsvormingsproces.

Edelenbos (2000) geeft een keten van motieven weer die gezamenlijk de motieven vormen die rond interactieve beleidsvorming gevonden kunnen worden.



Figuur 2.1: Keten van motieven interactieve beleidsvoering (Edelenbos, 2000)

Edelenbos geeft bij deze motievenketen aan dat het verhogen van de democratische legitimiteit een impuls geeft aan de directe democratie. Doordat de directe democratie wordt bevorderd, maken gemeenten een slag met het dichten van de kloof tussen burgers en bestuur. Het probleemoplossend vermogen wordt vergroot doordat burgers worden betrokken en daarmee worden hun kennis en deskundigheid gebruikt. Doordat kennis en kunde van verschillende betrokkenen worden gebruikt en er diverse en uiteenlopende oplossingen worden behandeld, zal de kwaliteit van het beleid ook stijgen. Mede omdat betrokkenen hun input mogen leveren en onderdelen van hun inbreng in het beleid terug zien, wordt er een grotere mate van draagvlak voor dit beleid gecreëerd. Door dit draagvlak zullen burgers minder snel geneigd zijn het beleidsproces te verstoren, waardoor het beleidsprocesproces wordt versneld (Edelenbos, 2000).

Toch kunnen deze motieven ook afzonderlijk van elkaar worden gezien, want zij hebben niet per definitie een afhankelijkheidsrelatie. Het is niet zo dat wanneer een gemeente als motief het verhogen van kwaliteit van beleid heeft, deze gemeente automatisch ook het draagvlak voor het beleid wil vergroten of het beleidsproces wil versnellen.

De door Edelenbos (2000) benoemde motieven kunnen worden opgedeeld in drie categorieën; inhoudelijke argumenten, juridische argumenten en morele argumenten. De morele argumenten zijn erop gericht het democratisch proces binnen besluitvorming te vergroten. Hieronder valt het verhogen van de democratische legitimiteit en het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. De juridische argumenten doelen erop de mogelijke juridische tegenstand die met het besluitvormingsproces naar voren komt, te verkleinen. Hieronder valt het versnellen van het beleidsproces. Daarnaast komen de inhoudelijke argumenten voor burgerparticipatie naar voren, waarbij de mogelijke winst op kwaliteit en proces centraal staat. De argumenten die hierbij naar voren komen zijn het verhogen van het probleemoplossend vermogen, het verhogen van de kwaliteit van beleid, het vergroten van de draagvlak voor beleid.

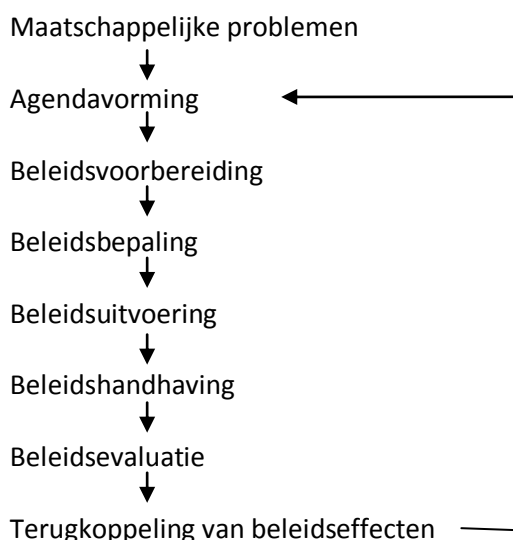
Pröpper en Steenbeek (2001) onderscheiden tien doelstellingen die bestuurders aan het uitvoeren van interactief beleid kunnen koppelen. Deze doelstellingen kunnen overeenkomen met mogelijke motieven van overheden om interactief beleid in te zetten.

1. Inhoudelijke verrijking: het verhogen van de kwaliteit van het beleid.
2. Het realiseren van een hoger ambitieniveau: door middel van het samenvoegen van middelen, kan het beleid effectiever en efficiënter worden vormgegeven.
3. Verbeteren van het proces: de samenwerking intern en het proces zelf verbeteren.
4. Verbetering van de samenwerking met externe partijen: door middel van interactief beleid kunnen samenwerkingsverbanden met externe partijen aangescherpt worden.
5. Vergroting van draagvlak: door middel van het samen doorlopen van één of meerdere fase van de beleidscyclus, kan het draagvlak voor het beleid toenemen.
6. Verkorten van de tijdsduur, dan wel versnellen van het beleid: door interactieve beleidsvorming het proces sneller kunnen doorlopen.
7. Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij: de maatschappij wordt in hogere mate zelfredzaam en het verantwoordelijkheidsgevoel wordt vergroot.
8. Uitbreiding participatie en democratie: Versterking van de indirecte en directe democratie.
9. Verbetering van de interne organisatie: door samenwerking met externe partijen kunnen interne problemen sneller naar voren komen.
10. Verbetering van het imago: het beeld van de overheid wordt positiever omdat men interactieve beleidsvorming als positief ervaart.

In deze paragraaf zijn verschillende motieven benoemd die gemeenten kunnen hebben bij het inzetten van burgerparticipatie. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de momenten waarop burgerparticipatie kan worden ingezet.

2.4 Beleidsfasen en burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan op verschillende momenten in de beleidscyclus worden toegepast. Bekkers (2007) geeft met onderstaand figuur aan welke beleidsfasen te onderscheiden zijn en op welke wijze de beleidscyclus verloopt.



Figuur 2.2: Beleidscyclus (Bekkers, 2007)

Bij de verschillende beleidsfasen kunnen deelprocessen van probleemoplossingen worden omschreven. Zo wordt er bij agendavorming een identificatie van het probleem gezocht. Bij beleidsformulering en besluitvorming (door Bekkers (2007) beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling genoemd) worden voorstellen voor oplossingen gedaan en wordt voor een oplossing gekozen. In de beleidsuitvoering wordt de gekozen oplossing in specifieke effecten omgezet, waarna bij de evaluatie de resultaten worden gezien (Hupe, 2007).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft een aantal punten waarvoor burgerparticipatie ingezet kan worden per beleidsfase (Leyenaar, 2009).

Meerwaarde burgerparticipatie in verschillende beleidsfase:

Beleidsagenda	- Recht kunnen doen aan prioriteiten van burgers
Beleidsprioritering	- Bepaalde (voorgenomen) beleidsacties krijgen meer prioriteit
Beleidsvraagformulering	- Aanscherpen van de beleidsvraag
Beleidsvorming	- Creatieve ideeën en oplossingen
Beleidsuitvoering	- Meer bereidheid om regels na te leven
Beleidscommunicatie	- Betere informatie, effectievere communicatie
Beleidsevaluatie	- Meer duidelijkheid over gewenste rol van de overheid

(Leyenaar, 2009)

De verschillende beleidsfasen en daarbij behorende deelprocessen van probleemoplossingen kunnen bijdragen aan een ordening van participatievormen. Zo kan een onderscheid worden gemaakt in de participatievormen en de momenten in de beleidscyclus waarin ze worden toegepast. De deelprocessen kunnen aangeven in welke beleidsfase overheden probleemoplossingen door middel van burgerparticipatie nastreven.

2.5 Vormen van burgerparticipatie

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, kan burgerparticipatie in verschillende fasen van de beleidscyclus worden toegepast. Maar dit is niet de enige ordening die kan worden aangebracht in de verschillende vormen van burgerparticipatie. Een ander belangrijk ordeningselement is de mate van beslissingsbevoegdheid die burgers krijgen tijdens het participatieproces. Het bestuur bepaalt meestal hoeveel invloed bij de raad, het bestuur of de ambtenaren zelf blijft en hoeveel invloed participanten krijgen. Edelenbos (2000) heeft in deze context een participatieladder ontwikkeld, waarin de mate van invloed van de burger en die van het bestuur aan vijf punten wordt gekoppeld, te weten informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.



Figuur 2.3: Participatieladder van Edelenbos (2000)

Invloed

Bij de eerste stap wordt de burger niet betrokken en wordt deze alleen geïnformeerd over zaken vanuit het bestuur. Bij deze stap is dus eigenlijk geen sprake van burgerparticipatie. Bij de stappen raadplegen en adviseren wordt de mening van de burger gevraagd. Bij beide stappen kunnen de uiteindelijke beslissingsbevoegden nog afwijken van de mening van de burgers, maar hier moeten wel duidelijke argumenten voor bestaan. Coproductie houdt in dat de officiële beslissingsbevoegden en de burgers op gelijke voet staan wat betreft het opstellen en oplossen van vraagstukken. Bij meebeslissen mogen de participanten echt meebeslissen over voorstellen en kunnen zij een veto krijgen (Edelenbos, 2000).

Op het moment dat de burger meer bevoegdheden krijgt, levert het bestuur meer bevoegdheden in. Dit kan bijna als een lineair proces worden gezien. Pröpper en Steenbeek (2001) hebben een aantal bestuursstijlen onderscheiden waarin wordt aangegeven welke invloed het bestuur nog heeft.

Faciliterende stijl	Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).
Samenwerkende stijl	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.
Delegerende stijl	Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
Participatieve stijl	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan geven.
Consultatieve stijl	Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.
Open autoritaire stijl	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft ze hierover informatie. Om beleid te laten slagen, tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.
Gesloten autoritaire stijl	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.

Figuur 2.4: Participatieladder van interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (2001)

Niet bij alle bovenstaande bestuursstijlen is sprake van participatie. Bij de faciliterende stijl, de samenwerkende stijl en de delegerende stijl is sprake van interactieve beleidsvoering. De participatieve stijl kan zowel onder interactieve beleidsvoering, als onder inspraak vallen. De consultatieve stijl valt onder inspraak. De open autoritaire stijl en de gesloten autoritaire stijl vallen niet onder participatie of inspraak (Pröpper en Steenbeek, 2001).

Pröpper en Steenbeek geven de participanten ook verschillende rollen bij de verschillende bestuursstijlen. In onderstaand figuur zijn deze rollen weergegeven.

Faciliterende stijl	Initiatiefnemer
Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl	Medebeslisser
Participatieve stijl	Adviseur
Consultatieve stijl	Adviseur
Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
Autoritaire stijl	Geen rol

Figuur 2.5: Rol van de participant volgens Pröpper en Steenbeek

Naast de bestuursstijlen en verschillende rollen van participanten is er nog een ander onderscheid te maken in verschillende vormen van participatie. Burgerparticipatie op lokaal niveau kan verlopen via geïnstitutionaliseerde kanalen, wat betekent dat de participatiemogelijkheden officieel zijn vastgelegd door gemeenten, maar participatie kan ook buiten de ‘gebaande paden’ verlopen, in bijvoorbeeld een gesprek met een bestuurder. Onderscheid tussen deze twee vormen van participatie kan benoemd worden in de vorm van formele participatie en informele participatie (Denters en Geurts, 1998).

2.6 Factoren van beïnvloeding burgerparticipatie

In paragraaf 2.5 werd omschreven op welke verschillende manieren burgerparticipatie kan worden toegepast binnen overheidsorganisaties en in paragraaf 2.4 werd omschreven wanneer burgerparticipatie ingezet kan worden. De vraag blijft nog steeds welke factoren van invloed zijn op de vorm van burgerparticipatie die gekozen wordt. Wie of wat beslist dat er überhaupt gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie en welke vorm gebruikt gaat worden. In deze paragraaf worden drie factoren behandeld die mogelijke invloed hebben op de mate van burgerparticipatie die gemeenten voeren en de vorm van burgerparticipatie die ze hierbij kiezen.

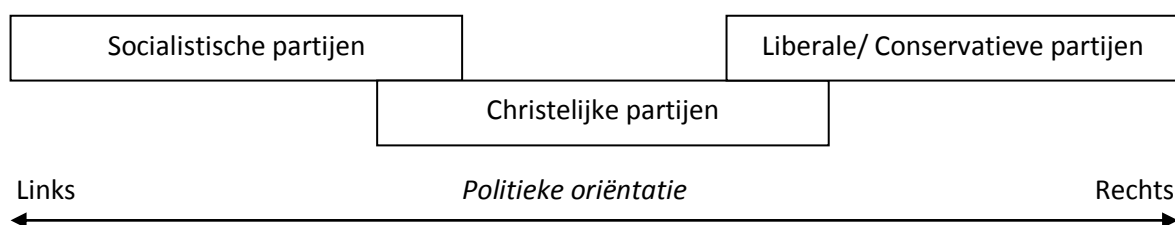
2.6.1 Gemeentelijke coalitie

Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie komen binnen een gemeente meestal tot stand na initiatieven van de gemeenteraad of het bestuur en niet vanuit de burger zelf (Edelenbos en Monnikhof, 1998). Dit betekent dat het bestuur een grote invloed heeft op de mate van

burgerparticipatie op lokaal niveau. Zij kunnen, in samenwerking met de gemeenteraad, ervoor kiezen of burgers bij bepaalde vraagstukken worden betrokken en welke vorm van burgerparticipatie ze willen doorvoeren.

Omdat het dagelijks bestuur van een gemeente invloed kan hebben op de burgerparticipatie binnen een gemeente, kan hierbij de vraag worden gesteld of de politieke opvattingen van het dagelijks bestuur van invloed zijn op de keuzes die gemeenten maken op het gebied van burgerparticipatie. Een gemeentelijk college bestaat uit een coalitie van verschillende partijen. Deze partijen, en daarmee de gevormde coalities, hebben verschillende opvattingen over het betrekken van burgers bij beleidsvorming. Het is dus mogelijk dat de kleur van gemeentelijke colleges invloed heeft op de mate en vorm van burgerparticipatie binnen gemeenten. Daarom zal in het vervolg van deze subparagraaf een uiteenzetting worden gegeven van de plaats van verschillende partijen op een links-rechts schaal en wordt gekeken hoe deze partijen tegenover burgerparticipatie staan.

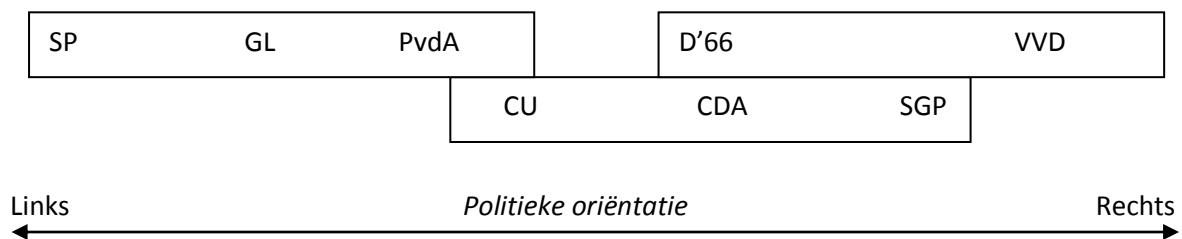
De ideologische achtergrond van partijen kan nog altijd gezien worden als de basis van opvattingen van partijen over verschillende onderwerpen. Deze ideologische achtergrond bepaalt de positie van partijen ten opzichte van elkaar, wat ervoor zorgt dat de partijen links en rechts op een bepaalde schaal kunnen worden gepositioneerd. De partijen die links op de schaal staan worden als 'links' getypeerd en de partijen die rechts op de schaal staan worden 'rechts' genoemd. Links worden de partijen geplaatst die zichzelf als 'socialistisch democratisch' omschrijven. Rechts op de schaal staan de partijen die de liberale en/of conservatieve kant aanhangen. In Nederland bestaan ook partijen die hun ideologische grondslag uit het christendom halen, waardoor zij op een schaal niet links of rechts te plaatsen zijn. Deze christelijke partijen worden 'midden' partijen genoemd en staan tussen de linker en rechter partijen, maar deze partijen kunnen wel overlap vertonen met beide zijden van het politieke spectrum (Pellikaan, Van der Meer en De Lange, 2003). In onderstaand figuur wordt de positie van Nederlandse politieke partijen op een schaal van links naar rechts geplaatst. 2003).



Figuur 2.6: De positie van Nederlandse politieke partijen op de dominante conflict dimensie (Pellikaan et al., 2003)

De Nederlandse politieke partijen die in één of meerdere gemeentelijke colleges zitten, kunnen in het figuur van Pellikaan et al. worden ingevuld. Figuur 2.7 geeft hier een weergave van. De PVV is moeilijker in deze figuur in te delen, omdat deze partij voor sommige sociaal-economische

onderwerpen als een linkse partij omschreven kan worden, maar als rechtse partij te boek staat wanneer het gaat over vreemdelingenbeleid en buitenlandpolitiek. Omdat in dit onderzoek de collegeperiode 2006-2010 wordt onderzocht, waarbij de PVV nog niet deelnam aan de gemeentelijke verkiezingen, wordt de PVV niet verder meegenomen in dit onderzoek. Ook zijn op gemeentelijk niveau veel lokale partijen actief, die niet op landelijk niveau opereren. Deze lokale partijen kunnen niet op één plaats in onderstaand figuur worden ingedeeld, omdat zij niet allemaal als linkse, midden of rechtse partij in te delen zijn. In dit onderzoek zullen de lokale partijen die in de coalities van de deelnemende gemeenten zitten wel worden ingedeeld als linkse, midden of rechtse partijen op basis van hun (ideologische) achtergrond en verkiezingsprogramma.



Figuur 2.7: De positie van specifieke Nederlandse politieke partijen op de dominante conflict dimensie (naar Pellikaan et al., 2003; Pellikaan, 2004 en Krouwel, 1996)

Aan de hand van bovenstaande verdeling van partijen op een links-rechts schaal kunnen gemeentelijke colleges ook worden ingedeeld in verschillende collegevormen. Als een college alleen bestaat uit partijen die op de linker schaal staan, kan dit college als 'links' worden getypeerd. Als er zowel linker als middenpartijen in het college zitten, wordt dit een links-midden college genoemd. Deze zelfde mogelijkheden bestaan aan de rechter kant van de schaal, wat betekent dat er zowel rechtse als rechts-midden colleges zijn. Ook kunnen er alleen middenpartijen in een college zitten. Daarnaast kunnen colleges ook bestaan uit partijen die gepositioneerd zijn over de gehele schaal, welke brede colleges worden genoemd.

In de wetenschappelijke literatuur is weinig te vinden over de algemene opvattingen van Nederlandse politieke partijen over het betrekken van burgers, burgerparticipatie, interactieve beleidsvorming of zelfs over hun opvattingen met betrekking tot democratische vernieuwingen op het gebied van de representatieve of directe democratie. Wanneer naar praktijkstukken van politieke partijen gekeken wordt, kunnen wel uitspraken gedaan worden over hun opvattingen over deze onderwerpen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat gekeken is naar de verkiezingsprogramma's van de landelijke partijen in 2010 en waar mogelijk 2006. Deze programma's geven een beeld van de standpunten en wensen van de partijen, maar kunnen niet aangeven hoe de partijen deze in de praktijk toepassen. Daarnaast zijn de programma's voor de verkiezingen op nationaal niveau opgesteld en kan niet met zekerheid worden gezegd dat deze opvattingen ook op lokaal niveau

gelden. Dit wordt in dit onderzoek wel verwacht omdat de lokale programma's betrekking hebben op dezelfde ideologieën als de nationale programma's en daardoor dezelfde ideologische basis hebben.

Linkse partijen

De linksgeoriënteerde partijen, PvdA, SP en GroenLinks, geven in hun verkiezingsprogramma's van 2006 en 2010 duidelijk aan het belangrijk te vinden burgers te betrekken bij het opstellen van beleid. De PvdA benoemt vóór burgerinitiatief en het correctief referendum te zijn en zowel lokaal als nationaal alternatieve (democratische) besluitvorming, zoals burgerfora, te willen stimuleren (PvdA, 2006 en PvdA, 2010). De SP geeft aan de burgers mee te willen laten beslissen over de inrichting van de samenleving op alle niveaus en de voorzieningen in hun buurt (SP, 2006 en SP, 2010). GroenLinks geeft aan dat politici invloed uit handen moeten durven geven en burgers meer te zeggen moeten krijgen, onder andere over de inrichting van hun wijk en buurt. Overheden op alle niveaus moeten burgers uitnodigen om over beleid na te denken en om het te evalueren (GroenLinks, 2006 en GroenLinks, 2010). D'66 wordt in figuur 2.7 nog net aan de rechterkant van de schaal geplaatst, maar dit gaat over verschillende onderwerpen op sociaal-economisch gebied. Wanneer specifiek wordt gekeken naar onderwerpen als 'de staat van de democratie' en 'de rol van de burger' heeft D'66 vernieuwende ideeën. Dit komt naar voren in één van de vijf 'richtingwijzers' die als basis dienen voor de standpunten van D'66. In de 'richtingwijzer: Vertrouwen op de eigen kracht van mensen' geeft D'66 aan dat de overheid de burger ruimte en ondersteuning moet geven om met eigen oplossingen te komen (website D'66, 2010). Dit komt ook naar voren in de verkiezingsprogramma's van D'66 uit 2006 en 2010 waarin de partij aangeeft dat burgers directe invloed moeten kunnen leveren en betrokken worden bij het besluitvormingsproces, onder andere door referenda en burgerparticipatiemogelijkheden (D'66, 2006 en D'66, 2010). Daarom wordt D'66 in dit onderzoek geschaard onder de links georiënteerde partijen.

Middenpartijen

Zoals in figuur 2.6 en 2.7 te zien is, kunnen de middenpartijen overlappen met de links of rechts georiënteerde partijen. Dit is ook te zien in de opvattingen die de ChristenUnie, het CDA en de SGP hebben over het betrekken van burgers bij het vormgeven en evalueren van beleid. De ChristenUnie geeft in haar verkiezingsprogramma's aan het referendum, bij genoeg opkomst, en burgerinitiatief te willen bevorderen (CU, 2006 en CU, 2010). Het CDA geeft in haar verkiezingsprogramma aan tegen het referendum te zijn, omdat zij vindt dat dit niet thuis hoort in een representatieve democratie. Daarnaast wil het CDA dat inspraakmogelijkheden en vormen van burgerparticipatie worden geëvalueerd, om verwachtingen en belevingen van burgers beter af te stemmen. De SGP vindt dat de representatieve democratie redelijk goed functioneert en is geen voorstander van de directe

democratie. Ze vindt dat bestuurders zelf besluiten moeten nemen en deze niet op burgers moeten afschuiven (SGP, 2006 en SGP, 2010).

Rechtse partijen

De VVD is minder uitgesproken over het betrekken van burgers bij het vormen van beleid dan links georiënteerde partijen en D'66. In het verkiezingsprogramma van 2010 wordt het betrekken van burgers of burgerparticipatie niet genoemd door de VVD. Ook op de website van de VVD kan niets worden gevonden over burgerparticipatie of enige vorm van directe democratie (VVD, 2010 en website VVD, 2010).

Aan de hand van bovenstaande bevindingen over de standpunten van partijen op het gebied van burgerparticipatie kan een aannname worden gedaan over de invloed die de kleur van een gemeentelijke coalitie heeft op de vorm van burgerparticipatie die gemeenten voeren:

Gemeenten waar links georiënteerde coalities gevormd zijn, hanteren intensievere vormen van burgerparticipatie dan gemeenten waar rechts georiënteerde coalities gevormd zijn.

2.6.2 Gemeentegrootte

Zoals in paragraaf 2.3 wordt aangegeven, is één van de motieven om burgerparticipatie binnen gemeenten toe te passen het verkleinen van de kloof tussen overheid en burgers (Edelenbos, 2000). De kloof tussen burger en lokale overheid kwam onder andere naar voren bij de steeds lager wordende opkomstcijfers van gemeenteraadsverkiezingen in onder andere 1990. Door deze lage opkomstcijfers voelden gemeenten zich geroepen vernieuwingen voor te stellen, om er onder andere voor te zorgen dat burgers zich in hogere mate betrokken zouden voelen bij de lokale politiek. In de periode 1990-1994 is te zien dat voornamelijk grote steden de bestuurlijke vernieuwingen richten op het bevorderen van de representatieve democratie. Uit ditzelfde onderzoek kwam naar voren dat, in 1994, gemeenteraden van grote steden eerder kiezen voor bestuurlijke vernieuwingen dan gemeenteraden van kleinere gemeenten (Korsten, 1997).

Bovenstaande informatie roept de vraag op of de grootte van een gemeente van invloed is op de vorm van burgerparticipatie die gemeenten voeren. Korsten stelt immers dat grote gemeenten sneller bestuurlijke vernieuwingsvoorstellen indienen dan kleine gemeenten. Wanneer burgerparticipatie als onderdeel wordt gezien van bestuurlijke vernieuwing, zouden bovenstaande bevindingen erop kunnen wijzen dat (vergaande) burgerparticipatievoorstellen ook eerder in grote gemeenten voorkomen dan in kleine gemeenten.

In een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau over het lokale profiel, de identiteit van gemeenten en de rol van de burger is onder meer onderzocht of de woonplaats van invloed is op de sociale en politieke opvatting en participatie van burgers. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen typen burgers, te weten inactieven, stemmers, recreatief actieven, hulpverlenend actieven en politiek actieven. Uit het onderzoek blijkt dat er enige afname van participatie plaats vindt naarmate de woonplaatsen van burgers verstedelijken. Daarnaast wordt in het onderzoek geen significant verband gevonden tussen collectieve acties en andere politieke activiteiten (politieke actieven) en de urbanisatieklasse van de woonplaats van burgers (Veldheer et al., 1994).

In 'Lokale democratie in Nederland, burgers en hun gemeentebestuur' (Denters en Geurts, 1998) wordt een vergelijking gemaakt tussen de lokale politieke participatie en de grootte van een gemeente waarbinnen de participatie plaatsvindt. In het onderzoek wordt lokale politieke participatie aangeduid als *"al die activiteiten die burgers op vrijwillige basis ondernemen en die zijn gericht op de beïnvloeding van de vorming of de uitvoering van het gemeentelijk overheidsbeleid"* (1998:161). Van tevoren werd door de onderzoekers de verwachting uitgesproken dat naarmate een politiek systeem groter is, en dus de gemeente groter is, burgers relatief gezien vaker zouden participeren via geïnstitutionaliseerde kanalen. Uit het onderzoek blijkt dat deze verwachting niet correct is. Het enige verband dat uit de gegevens naar voren komt, lijkt eerder te wijzen op een hogere mate van participatie via geïnstitutionaliseerde kanalen naarmate gemeenten kleiner worden. Een andere aanname die de onderzoekers deden, was dat naarmate een politiek systeem groter is, en dus de gemeente groter is, relatief minder burgers via niet-geïnstitutionaliseerde kanalen, zoals persoonlijk contact met de gemeenteraad, het college van B&W en ambtenaren, participeren. Deze aanname wordt bevestigd in de resultaten van het onderzoek. Des te kleiner de gemeente is, des te vaker burgers participeren door middel van het maken van persoonlijk contact met bestuurders, gemeenteraadsleden en gemeenteambtenaren (Denters en Geurts, 1998). Dit laat zien dat informele participatie in kleine gemeenten relatief vaker voorkomt dan in grotere gemeenten. Een reden voor de uitkomsten geven onderzoekers niet. Verwacht kan worden dat de afstand tussen burgers en bestuurders, gemeenteraadsleden en gemeenteambtenaren in kleine gemeenten minder groot is dan in grote gemeenten.

Aan de hand van de bevindingen in bovenstaande onderzoeken is het moeilijk een voorspelling te doen over de relatie tussen gemeentegrootte en de mate van burgerparticipatie op lokaal niveau. Uit de behandelde onderzoeken komt niet eenduidig naar voren dat de grootte van een gemeente de vorm van burgerparticipatie beïnvloedt. Aan de andere kant blijkt uit de onderzoeken wel een bepaalde mate van samenhang tussen het groter worden van de gemeente en het afnemen van de participatie. Daarnaast blijkt ook uit het onderzoek van Denters en Geurts (1998) dat informele

participatie toeneemt, naarmate gemeenten kleiner worden. Daarom is de volgende aanname gedaan over het verband tussen de grootte van gemeenten en de vorm van burgerparticipatie binnen deze gemeenten:

Kleinere gemeenten hanteren intensievere vormen van burgerparticipatie dan grotere gemeenten.

2.6.3 Beleidsterrein

Pröpper en Steenbeek en ook Edelenbos en Monnikhof stellen voorwaarden aan de problemen die geschikt zijn om burgerparticipatie op toe te passen. Pröpper en Steenbeek (2001) geven aan dat problemen niet uitgekristalliseerd moeten zijn. Edelenbos en Monnikhof (1998) zeggen dat de problemen die het meest geschikt zijn voor burgerparticipatie complex en ongestructureerd moeten zijn. Hiermee stellen zij weliswaar eisen aan de problemen waarover burgerparticipatie gevoerd wordt, maar niet aan de beleidsterreinen waar deze problemen aan gekoppeld zijn.

Burgerparticipatie wordt op verschillende beleidsterreinen toegepast. In het vervolg van deze subparagraaf wordt een beeld gegeven van de beleidsterreinen waarop burgerparticipatie meer en minder wordt toegepast.

Beukenholdt- ter Mors, Daemen en Schaap (2002) hebben in opdracht van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) een voorstudie gedaan naar de participatiebevordering in het openbaar bestuur tussen 1975 en 2000. Hiervoor hebben de onderzoekers onder andere een literatuurstudie gedaan naar de maatregelen die overheden hebben ondernomen om coproductie of interactieve beleidsvorming te bevorderen. De onderzoekers wijzen erop dat de uitkomsten uit de literatuurstudie geen representatief beeld geven van de maatregelen die overheden tussen 1975 en 2000 hebben ondernomen om participatie te bevorderen. Toch geven de resultaten uit het onderzoek een specifiek beeld van de gevonden maatregelen om burgers te laten coproduceren en laten zij zien op welk beleidsterrein de maatregelen van toepassing waren. In het onderzoek kwam naar voren dat, in de door hen gevonden casussen op verschillende overheidsniveaus, coproductie voornamelijk plaats vond op beleidsterreinen die te maken hadden met woon- en leefomgeving zoals bouwen en wonen, buurten en wijken en ruimtelijke ordening (Beukenholdt- ter Mors et al., 2002).

Beleidssterrein	Coproductie op specifiek beleidssterrein
Algemeen bestuur	30
Bouwen en wonen	33
Natuur en milieu	7
Landbouw	1
Ruimtelijke ordening	29
Minderheden	10
Buurtten of wijken	30
Recreatie	6
Onderwijsbeleid	1
Volksgezondheid	3
Veiligheid	3
Emancipatie	0
Buitenlands beleid	0
Sociaal beleid	4
Werkgelegenheid	2
Economisch beleid	1

Figuur 2.8: Overzicht van de mate waarin coproductie op verschillende beleidssterreinen heeft plaats gevonden (Beukenholdt - ter Mors et al., 2002)

In bovenstaande tabel is te zien dat op een aantal beleidssterreinen meer coproductie plaatsvond en op een aantal beleidssterreinen bijna niet, zoals landbouw, onderwijs, emancipatie, buitenlands beleid en economisch beleid. Dit beeld komt overeen met resultaten uit de inventarisatie van Pröpper et al. (2006) waarin de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak bij de gemeenten Dordrecht en Leiden vanaf 2003 tot en met 2005 werden onderzocht. Ook hier komt participatie voornamelijk voor op de beleidssterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Beleidssterrein	Burgerparticipatie op specifiek beleidssterrein
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	59
Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk	17
Cultuur, recreatie en onderwijs	9
Verkeer, vervoer en waterstaat	3
Algemeen bestuur	4
Openbare orde en veiligheid	0
Volksgezondheid	1
Economische zaken	0
Grondbeleid	0
Financiële zaken	0

Figuur 2.9: Overzicht van de mate waarin burgerparticipatie tussen 2003 en 2005 in de gemeenten Dordrecht en Leiden op verschillende beleidssterreinen heeft plaats gevonden (Pröpper et al., 2006)

De reden waarom de eigen woon- en leefomgeving van burgers vaker onderwerp van burgerparticipatie is, kan worden gevonden in de betrokkenheid die burgers hierbij hebben. Veel

projecten op deze terreinen hebben een direct belang voor de burger. Daarnaast is gemakkelijker een participatiegroep te selecteren op deze beleidsterreinen omdat het hier gaat om bewoners van een specifiek gebied (Beukenholdt- ter Mors et al., 2002).

Uit bovenstaande gegevens is op te maken dat (lokale) overheden burgerparticipatie op bepaalde beleidsterreinen vaker toepassen dan op andere beleidsterreinen. Als de argumentatie van Beukenholdt- ter Mors et al. (2002) wordt overgenomen, kan worden gezegd dat burgerparticipatie vaker voorkomt op beleidsterreinen waar de eigen woon- en leefomgeving van de burger centraal staat.

Er wordt vaker burgerparticipatie toegepast op beleidsterreinen waar de eigen woon- en leefomgeving van de burger centraal staat, dan op beleidsterreinen waar dit in mindere mate het geval is.

In de operationalisatie van dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsterreinen waar de eigen woon- en leefomgeving van de burger centraal staat en beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. De volgende beleidsterreinen worden in dit onderzoek behandeld:

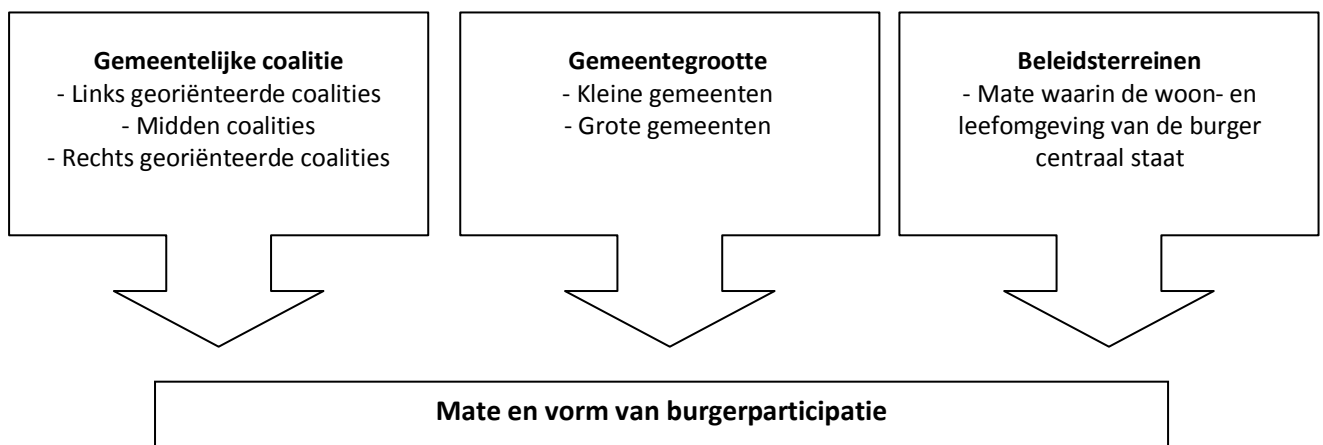
- Economisch beleid: Richt zich op het direct of indirect bevorderen van de lokale economie en het scheppen van een positief ondernemingsklimaat.
- Financieel beleid: Richt zich op de financiën en verdeling van budgetten van een gemeente.
- Minderhedenbeleid: Richt zich op de integratie van (etnische) minderheden binnen een gemeente.
- Natuur- en milieubeleid: Richt zich op de inrichting van natuurgebieden in een gemeente en het leefmilieu waar burgers in wonen. Dit beleidsterrein heeft raakvlakken met ruimtelijke ordening.
- Onderwijsbeleid: Richt zich op onderwijs binnen een gemeente, waar de leerplicht, onderwijsachterstandsbeleid, huisvesting en schoolbegeleiding onder vallen.
- Recreatie- en cultuurbeleid: Richt zich mede op de inrichting van recreatiegebieden en de aanwezigheid en invulling van cultuurinstanties zoals bibliotheken en musea.
- Ruimtelijke ordening: Richt zich op het verdelen van grond of ruimte over verschillende bestemmingen.
- Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk (sociaal beleid): Richt zich op het welbevinden van de burger onder andere op het gebied van welzijn en volksgezondheid.
- Veiligheidsbeleid: Richt zich op de veiligheid van burgers in een gemeente.

- Verkeers- en vervoersbeleid: Richt zich onder andere op de inrichting van wegen, parkeergebieden en het openbaar vervoer binnen een gemeente.
- Volkshuisvesting: Richt zich op de huisvesting van burgers in een gemeente.
(Pollemans en Stapelkamp, 2002).

Wat niet in de behandelde onderzoeken naar voren komt, is of de mate van autonomie en zeggenschap van overheden, en specifiek van gemeenten, op een bepaald beleidsterrein van invloed is op de vraag of en op welke manier overheden burgerparticipatie toepassen. Het kan bijvoorbeeld mogelijk zijn dat naarmate gemeenten minder zeggenschap hebben op een bepaald beleidsterrein, zij ook minder intensief burgerparticipatie op dit beleidsterrein toepassen.

2.7 Conceptueel model

In deze scriptie wordt het volgende conceptueel model gehanteerd. Dit model is gebaseerd op de drie aannames die in paragraaf 2.6 behandeld zijn. In het volgende hoofdstuk zullen de begrippen die in dit model naar voren komen geoperationaliseerd worden.



In het conceptueel model is te zien dat de drie factoren, gemeentelijke coalitie, gemeentegrootte en beleidssterreinen invloed kunnen hebben op de mate en vorm van burgerparticipatie die bij gemeenten gevoerd wordt.

3. Methodologische verantwoording

In de methodologische verantwoording wordt besproken op welke manier de begrippen en theorieën uit het vorige hoofdstuk geoperationaliseerd zijn. Hierna wordt aangegeven op welke manier de respondenten zijn geselecteerd, de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en op welke manier de resultaten worden geanalyseerd.

3.1 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de begrippen die in hoofdstuk 2 naar voren zijn gekomen geoperationaliseerd. Allereerst worden de factoren behandeld die mogelijk van invloed zijn op de vorm van burgerparticipatie, waarna de vormen van burgerparticipatie zelf geoperationaliseerd worden.

Centraal begrip	Operationalisatie
Gemeentelijke coalitie	Partijen die onderdeel uitmaken van de gemeentelijke coalitie en daarmee dus onderdeel uitmaken van het dagelijks bestuur van een gemeente. - Linkse coalitie - Midden coalitie - Rechtse coalitie Op basis van het theoretisch kader is een onderscheid gemaakt tussen bovenstaande categorieën. Hoewel er ook links-midden, rechts-midden en brede coalities bestaan, is ervoor gekozen in dit onderzoek alleen naar linkse, midden en rechtse coalities te kijken. De gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek zijn niet uitgesproken links, midden of rechts en zijn ingedeeld zijn op een links-midden-rechts schaal (zie ook paragraaf 4.1).
Gemeentegrootte	De grootte van een gemeente waar burgerparticipatie mogelijk wordt toegepast. In dit onderzoek wordt een splitsing gemaakt tussen: - gemeenten onder de 70.000 inwoners - gemeenten boven de 70.000 inwoners In dit onderzoek is gekozen om de scheiding tussen gemeenten op meer of minder dan 70.000 inwoners te zetten. Dit is gedaan op basis van de verdeling die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maakt tussen verschillende gemeentegrootte en op basis van praktische toepasbaarheid. Het CBS maakt onderscheid tussen drie categorieën; minder dan 20.000 inwoners, 20.000 tot 100.000 inwoners en meer dan 100.000 inwoners (CBS, 2010). Omdat in dit onderzoek wordt gekeken naar twee categorieën is ervoor gekozen de scheiding te plaatsen op 70.000 inwoners. Dit zorgde er tevens voor dat de categorie grote gemeenten groot genoeg was om voldoende gemeenten te kunnen uitnodigen voor het onderzoek.

Beleidssterrein	De beleidssterreinen waarover gemeenten burgerparticipatie kunnen voeren, die onder te delen zijn in beleidssterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers centraal staat en beleidssterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. <i>Beleidssterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers centraal staat:</i> - Natuur- en milieubeleid - Recreatie- en cultuurbeleid - Ruimtelijke ordening - Veiligheidsbeleid - Verkeers- en vervoersbeleid - Volkshuisvestingsbeleid <i>Beleidssterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers in mindere mate centraal staat.</i> - Economisch beleid - Financieel beleid - Minderhedenbeleid - Onderwijsbeleid - Sociale voorzieningen en maatschappelijke werk (sociaal beleid) De verdeling in beleidssterreinen is gemaakt op basis van het wel of niet centraal stellen van de (directe) woon- en leefomgeving van de burger. Hierbij is gekeken naar beleidssterreinen waar burgers in hun directe woon- en leefomgeving dagelijks mee te maken hebben. De tweede categorie gaat niet zozeer om de woon- en leefomgeving van burgers, maar om de leefsituatie en het welbevinden van burgers en de economische en financiële positie van een gemeente.
-----------------	--

Vormen van burgerparticipatie

Centraal begrip	Omschrijving	Indicatoren
Moment van participatie	In welke beleidsfase(s) heeft burgerparticipatie plaats gevonden?	- Agendavorming - Beleidsvoorbereiding - Beleidsbepaling - Beleidsuitvoering - Beleidshandhaving - Beleidsevaluatie
Mate van invloed bestuur en burger	Welke beslissingsbevoegdheid wordt bij burgers gelegd en welke beslissingsbevoegdheid houden bestuurders?	- Informeren - Raadplegen - Adviseren - Coproduceren - Meebeslissen

Rol van het bestuur	Welke bestuursstijl hanteert het dagelijks bestuur van een gemeente op het gebied van burgerparticipatie?	- Faciliterende stijl - Samenwerkende stijl - Delegerende stijl - Participatieve stijl - Consultatieve stijl
Rol van de participant	Welke rol krijgt de participant in het burgerparticipatieproces?	- Initiatiefnemer - Samenwerkingspartner - Medebeslisser - Adviseur
Formele participatiemiddelen	Welke formele participatiemiddelen gebruikt een gemeente?	Onder andere: - Burgerinitiatief - Burgerpanel - Focusgroep - Enquête - Participatie-begroting - Referendum - Burgerteam - Burgeruitvoeringsproject - Burgerhandvest - Kwaliteitspanel (Naar ROB, 2005)
Informele participatiemiddelen	Welke informele participatiemiddelen gebruikt een gemeente?	- Gespreksmogelijkheden met bestuurders - Gespreksmogelijkheden met gemeenteraadsleden - Gespreksmogelijkheden met gemeenteambtenaren

In dit onderzoek wordt gekeken of de politieke kleur, de omvang van gemeenten of de beleidsterreinen waarover mogelijk burgerparticipatie wordt gevoerd van invloed zijn op de vorm en mate waarin gemeenten burgerparticipatie toepassen. In het vorige hoofdstuk zijn hierbij drie aannames opgesteld waarbij gesproken wordt over intensievere vormen van burgerparticipatie. Aan de hand van de vormen van burgerparticipatie zoals besproken op de vorige pagina, worden in dit onderzoek intensievere vormen als volgt benoemd:

- Burgerparticipatie is intensiever naarmate participatie tijdens meer beleidsfases plaatsvindt.
- Naarmate burgers meer invloed krijgen op het beleid, wordt burgerparticipatie intensiever.
- Wanneer het dagelijks bestuur van een gemeente een consultatieve bestuursstijl hanteert, is dit geen intensieve vorm van burgerparticipatie. Elke bovenliggende bestuursstijl kan worden gezien als een intensievere vorm van burgerparticipatie, waarbij de faciliterende stijl de meest intensieve vorm is.
- Als de burger ingezet wordt als adviseur is dit een minder intensievere vorm van burgerparticipatie, dan wanneer hij de rol van medebeslisser of samenwerkingspartner krijgt. De rol van initiatiefnemer wordt gezien als de meest intensieve vorm.

- Des te meer participatiemiddelen gemeenten gebruiken, des te intensiever de burgerparticipatie is.

In dit onderzoek wordt tevens gekeken naar de mate waarin gemeenten burgerparticipatie toepassen. Hierbij wordt gekeken naar de rol die gemeenten aan burgerparticipatie geven binnen het beleidsproces, de momenten waarop burgerparticipatie wordt ingezet en de mate waarin burgerparticipatietrajecten worden ingezet bij het opstellen, uitvoeren en/of evalueren van beleid.

3.2 Selectie respondenten

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld of een drietal factoren; politieke kleur, gemeentegrootte en beleidsterreinen, invloed hebben op de vorm en mate van burgerparticipatie die gemeenten hanteren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek gedaan onder een geselecteerde groep gemeenten. Hierbij is gebruik gemaakt van een gestratificeerde steekproef. Allereerst is een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote gemeenten, waarbij dezelfde scheiding werd gebruikt als in de operationalisatie. Kleine gemeenten hebben minder dan 70.000 inwoners, grote gemeenten hebben meer dan 70.000 inwoners. Uiteindelijk zijn in de groep 'kleine gemeenten' alleen gemeenten benaderd met een inwoneraantal onder de 50.000 inwoners. Hier is voor gekozen om ervoor te zorgen dat er geen gemeenten uit verschillende groepen met elkaar werden vergeleken die in de praktijk maar 2.000 inwoners meer of minder hadden.

Daarnaast is bij de selectie van gemeenten rekening gehouden met de ligging van de gemeente in landelijk of stedelijk gebied. Hoewel aan deze factor geen afhankelijkheidsrelatie is toegedicht met betrekking tot de vormen van burgerparticipatie die gemeenten hanteren, is het voor de representativiteit van dit onderzoek goed dat er een redelijke spreiding is geweest in gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek.

Door bovenstaande selectie ontstonden vier categorieën waarin gemeenten werden ingedeeld; stedelijke kleine gemeenten, stedelijke grote gemeenten, landelijke kleine gemeenten en landelijke grote gemeenten. Uit alle categorieën zijn aselect ongeveer 20 gemeenten benaderd met de vraag of ze wilden deelnemen aan het onderzoek. Omdat niet alle gemeenten deel kunnen of willen nemen, is er bewust voor gekozen meer gemeenten aan te schrijven dan dat daadwerkelijk met het onderzoek mee doen. Waar mogelijk is de vraag neergelegd bij de gemeentesecretaris, die daarna zelf een geschikte contactpersoon kon aanstellen. Bij gemeenten waar het e-mailadres van de gemeentesecretaris niet voorhanden was, is gebruik gemaakt van het algemene informatiepunt van de gemeente. In het volgende hoofdstuk wordt benoemd hoeveel gemeenten hebben meegedaan aan het onderzoek.

3.3 Dataverzameling

Om de hoofd- en deelvragen weergegeven in het eerste hoofdstuk te kunnen beantwoorden, zijn een aantal methoden van onderzoek gebruikt. In dit onderzoek is zowel gebruik gemaakt van een vragenlijst als van documentanalyse.

3.3.1. Vragenlijst

In dit onderzoek is gekozen voor het uitzetten van kwalitatieve vragenlijsten onder de contactpersonen aangewezen door de deelnemende gemeente. De keuze voor kwalitatieve vragenlijsten heeft een praktische aard. In deze studie zijn 25 gemeenten onderzocht. Bij elke gemeente dient minstens één ambtenaar, maar mogelijk meerdere ambtenaren antwoord te geven op de gestelde vragen in het onderzoek. Het ligt aan de kennis van de contactpersoon bij een gemeente of er meerdere ambtenaren moeten worden betrokken bij het onderzoek. Hoewel het interview ook een mogelijke methode zou zijn geweest om data te verzamelen, is het houden van meer dan 25 interviews gezien de tijdspanne waarbinnen dit onderzoek afgerond diende te worden niet wenselijk. Tevens bestond de mogelijkheid dat uit één interview met één persoon per gemeente niet alle relevante informatie naar voren zou komen. Dit zou betekenen dat er meerdere interviews per gemeente gehouden moesten worden, wat binnen de tijdspanne van het onderzoek niet haalbaar was. Daarnaast is de inschatting gemaakt, dat de benodigde informatie via kwalitatieve vragenlijsten, in combinatie met documentanalyse, voldoende data zou opleveren. Met sommige respondenten is naar aanleiding van de ingevulde vragenlijst nog contact geweest ter verduidelijking van de gegeven antwoorden.

De vragenlijsten zijn in twee delen geknipt. In de eerste vragenlijst staan feitelijke gegevens over de gemeente, het gemeentecollege 2006-2010 en wordt er algemene informatie gevraagd over burgerparticipatie binnen de gemeente in de periode 2006-2010. De tweede vragenlijst gaat inhoudelijk in op maximaal drie burgerparticipatieprojecten die de gemeente tussen 2006 en 2010 heeft geïnitieerd. Deze drie projecten zijn geselecteerd op basis van de meest recente projecten tot april 2010. Over deze projecten werden gemeenten gevraagd meer diepgaande informatie te geven. Bijna alle vragen in de vragenlijst zijn open geformuleerd, wat ervoor zorgt dat de respondenten deze zo volledig mogelijk kunnen invullen en zo min mogelijk gestuurd worden in hun antwoorden.

3.3.2. Documentanalyse

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de methode documentanalyse, worden reeds bestaande documenten onder de loep genomen (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is voornamelijk gebruik

gemaakt van documenten van gemeenten met betrekking tot burgerparticipatie, te weten collegeakkoorden van de periode 2006-2010, burgerjaarverslagen en beleidsdocumenten.

In de collegeakkoorden is gezocht naar de intentie van het nieuw gevormde college over het betrekken van burgers bij het opstellen van beleid. In de burgerjaarverslagen van gemeenten wordt door sommige gemeenten aangegeven op welke wijze de gemeente dat jaar burgerparticipatie heeft ingezet. Sommige gemeenten hebben specifieke beleidsdocumenten opgesteld omtrent burgerparticipatie, waarin de vormen van burgerparticipatie die de gemeente voert naar voren komen.

Waar mogelijk zijn deze documenten van de website van deelnemende gemeenten gehaald. Echter, niet alle gemeenten hebben deze informatie vrij toegankelijk op de website staan. Daarom is in die gevallen aan de contactpersoon bij de deelnemende gemeente gevraagd de documenten aan te leveren.

3.4 Data-analyse

De data die uit de vragenlijsten en documentanalyse kwamen, zijn, waar verzocht door de gemeente, geanonimiseerd. Hierna is de informatie uit de vragenlijsten uitgesplitst en op basis van de begrippen uit de operationalisatie onderverdeeld. De relevante gegevens uit de documentanalyse zijn hieraan toegevoegd. Hierna zijn de datasets van de gemeenten per onderzoeksgroep (groot of klein, links midden of rechts) gebundeld en werden de resultaten vergeleken met de resultaten van andere onderzoeksgroepen. Om te toetsen of de verschillen die geconstateerd werden tussen de onderzoeksgroepen significant of marginaal significant waren of een trend aangaven, is gebruik gemaakt van de chi-square toets en de onafhankelijke t-toets.

Uiteraard moet in dit onderzoek wel rekening gehouden worden met het feit dat een kleine groep gemeenten heeft deelgenomen aan het onderzoek en dat hierdoor moeilijk algemene uitspraken gedaan kunnen worden gedaan over alle gemeenten. Wel kunnen aannames worden gedaan over een algemeen beeld bij gemeenten en kan een voorzet gedaan worden voor vervolgonderzoek.

4. Analyse van de resultaten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen en worden deze resultaten geanalyseerd. De informatie is verkregen door middel van kwalitatieve vragenlijsten die de deelnemende gemeenten hebben ingevuld en door middel van documentanalyse. Allereerst worden de kenmerken van de deelnemende gemeenten in dit hoofdstuk benoemd. Hierna wordt, aan de hand van de theorie, benoemd welke resultaten voor dit hoofdstuk worden verwacht. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de resultaten op het gebied van de drie factoren die mogelijk invloed hebben op burgerparticipatie, zoals benoemd in hoofdstuk 2, en worden deze resultaten geanalyseerd. Tussen de beschrijvingen van de resultaten zullen kort een aantal projecten van gemeenten als voorbeeld benoemd worden. Het hoofdstuk sluit af met een koppeling van de resultaten en de verwachtingen gebaseerd op de theorie.

4.1 Kenmerken respondenten

Totaal hebben 25 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Deze gemeenten hebben twee kwalitatieve vragenlijsten ingevuld over burgerparticipatie binnen hun gemeente. Daarnaast is aan de deelnemende gemeenten gevraagd het coalitieakkoord/collegeprogramma 2006-2010, de burgerjaarverslagen 2006 tot en met 2009 en waar beschikbaar beleidsnota's op het gebied van burgerparticipatie aan te leveren. Bij twee gemeenten was het coalitieakkoord of collegeprogramma niet meer beschikbaar. Ook waren er een aantal gemeenten waarbij een burgerjaarverslag niet meer beschikbaar was, of waarbij in 2009 geen burgerjaarverslag meer gepubliceerd was.

Kenmerken gemeentelijke coalitie

Op basis van de samenstelling van de coalitie van een gemeente en het college van burgemeester en wethouders zijn de onderzochte gemeenten op een schaal geplaatst tussen links en rechts. Omdat de gemeenten die deelnemen aan dit onderzoek niet uitgesproken links of rechts zijn, wordt in deze studie gekeken naar de meeste linkse gemeenten, gemeenten die niet uitgesproken links of rechts zijn (hier verder te noemend midden categorie) en de meest rechtse gemeenten van de dataset. Tien gemeenten zijn ingedeeld in de meest linkse gemeenten schaal, negen gemeenten vallen onder de midden categorie en zes gemeenten zijn op basis van de coalitie en samenstelling van het college ingedeeld onder de meest rechtse gemeenten.

Kenmerken gemeentegrootte

Van de deelnemende gemeenten hebben zestien gemeenten een inwoneraantal van 70.000 of meer. Negen gemeenten hebben minder dan 50.000 inwoners.

Verdeling

Om te kijken of de verdeling van de samenstelling van de coalitie tussen grote en kleine gemeenten niet verschilt, werd een chi-square toets uitgevoerd. De chi-square toets liet zien dat er geen significant verschil was in de verdeling van de samenstelling van de coalitie tussen grote en kleine gemeente, $\chi^2 (25) = 1,90, p = 0,39$.

4.2. Verwachtingen resultaten

In paragraaf 2.6 is gekeken naar factoren die burgerparticipatie mogelijk beïnvloeden. Hierbij zijn op basis van verschillende theoretische bronnen aannames opgesteld over welke resultaten uit het onderzoek kunnen worden verwacht.

In subparagraaf 2.6.1 is de volgende aanname opgesteld:

Gemeenten waar links georiënteerde coalities gevormd zijn, hanteren intensievere vormen van burgerparticipatie dan gemeenten waar rechts georiënteerde coalities gevormd zijn.

Aan de hand van bovenstaande aanname kan worden verwacht dat gemeenten die ingedeeld zijn in de categorie 'linkse gemeenten' burgerparticipatie vaker tijdens het gehele beleidsproces inzetten, de burger een belangrijkere rol toekennen, en daarmee het bestuur een minder belangrijke rol houdt, en de burger meer invloed heeft binnen het participatietraject dan bij rechtse gemeenten het geval is. Op het gebied van participatiemiddelen kan worden verwacht dat linkse gemeenten meer verschillende participatiemiddelen gebruiken en mogelijk andere participatiemiddelen gebruiken dan rechtse gemeenten. Daarnaast zou uit het onderzoek naar voren kunnen komen dat linkse gemeenten de uitkomsten van burgerparticipatietrajecten vaker overnemen of van tevoren al aangeven dat de uitkomsten worden overgenomen dan het geval is bij rechtse gemeenten.

In subparagraaf 2.6.2 is een aanname opgesteld over het verband tussen gemeentegrootte en burgerparticipatie:

Kleinere gemeenten hanteren intensievere vormen van burgerparticipatie dan grotere gemeenten.

Deze verwachting kan erop duiden dat kleine gemeenten vaker dan grote gemeenten burgerparticipatie inzetten tijdens alle fasen van het beleidsproces. Daarnaast wijst de aanname erop dat kleine gemeenten burgers een invloedrijkere rol geven en het bestuur en/of de gemeenteraad een minder belangrijke rol hebben dan bij grote gemeenten het geval is. Ook zullen kleine gemeenten in dat geval meer en intensiever participatiemiddelen inzetten en kunnen burgers in kleine gemeenten vaker via informele participatiemiddelen invloed uitoefenen dan het geval is bij

grote gemeenten. Daarnaast zouden kleine gemeenten de uitkomsten uit burgerparticipatietrajecten vaker kunnen toepassen binnen het op te stellen beleid dan grote gemeenten.

Subparagraaf 2.6.3 behandelt een verwachting over beleidsterreinen en de mate waarin op deze beleidsterreinen burgerparticipatie wordt gevoerd:

Er wordt vaker burgerparticipatie toegepast op beleidsterreinen waar de eigen woon- en leefomgeving van de burger centraal staat, dan op beleidsterreinen waar dit in mindere mate het geval is.

Op basis van bovenstaande aanname kan worden verwacht dat op de terreinen natuur- en milieubeleid, recreatie- en cultuurbeleid, ruimtelijke ordening, veiligheidsbeleid, verkeer en vervoersbeleid en volkshuisvesting vaker burgerparticipatie wordt toegepast dan op de terreinen economisch beleid, financieel beleid, minderhedenbeleid, onderwijsbeleid en sociaal beleid.

In de volgende paragraaf worden de werkelijke resultaten van het onderzoek onder de 25 gemeenten beschreven.

4.3 Analyse gemeentelijke coalitie

Op basis van de samenstelling van de coalitie en het college van burgemeester en wethouders is geanalyseerd welke vormen van burgerparticipatie gemeenten toepassen en in welke mate zij dit toepassen.

Omschrijving burgerparticipatie

De deelnemende gemeenten geven diverse definities aan burgerparticipatie. De meeste genoemde definitie is het betrekken van burgers en andere organisaties bij het opstellen en uitvoeren van het beleid van de gemeente. Vijf linkse gemeenten, twee midden gemeenten en drie rechtse gemeenten hanteren deze definitie. Daarnaast benoemen nog eens twee linkse gemeenten en één midden gemeente dat ze onder burgerparticipatie ook het laten opstellen en/of uitvoeren van plannen door de burgers verstaan. Andere definities die genoemd worden, zijn een wisselwerking tussen gemeente en betrokkenen, het meedenken, meepraten en meebeslissen over plannen en het in gesprek zijn met bewoners.

	Links	Midden	Rechts
Betrekken van burgers (en andere organisaties) bij het beleid van de gemeente	5	2	3
Tevens het laten opstellen en/of uitvoeren van plannen door burgers	2	1	0
Wisselwerking tussen gemeente en betrokken partijen	1	1	0
Geen vastgestelde definitie van burgerparticipatie	1	2	1
Andere omschrijving burgerparticipatie	1	3	2

Tabel 4.1 Omschrijving burgerparticipatie

Een gemeente uit de linkse categorie wilde een woonvisie voor de gemeente opstellen en heeft burgers uitgenodigd mee te denken over deze visie. Burgers konden zichzelf aanmelden en werden daarna bij diverse overlegsessies betrokken. Daarnaast werd een enquête onder burgers verspreid waarin aan burgers werd gevraagd hoe ze tegen de plannen aankeken.

Hoewel gemeenten verschillende definities van burgerparticipatie geven, is er geen significant verschil te vinden in de manier waarop de linkse, midden en rechtse gemeenten burgerparticipatie omschrijven.

Momenten van participatie

Zoals aangegeven in hoofdstuk twee, wordt in deze studie onderscheid gemaakt tussen zes beleidsfasen waarbinnen burgerparticipatie kan optreden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidshandhaving en beleidsevaluatie. Van de gemeenten die in de linkse categorie zijn geplaatst, vindt bij drie gemeenten burgerparticipatie tijdens het gehele beleidsproces plaats, bij drie gemeenten gebeurt dit voornamelijk tijdens de eerste drie of vier fasen van het proces en de overige gemeenten geven andere momenten aan. Zo wisselt het bij één gemeente per project, omdat bij elk beleidsvraagstuk wordt gekeken waar participatie nuttig en wenselijk is. Een andere linkse gemeente geeft aan dat het voornamelijk bij het opstellen en evalueren van beleid gebeurt. Van de gemeenten die in deze studie als midden categorie zijn aangemerkt, zijn er vier die tijdens het gehele beleidsproces burgerparticipatie toepassen. Vier gemeenten uit de midden categorie zetten burgerparticipatietrajecten in tijdens de eerste drie of vier beleidsfasen. Twee rechtse gemeenten zetten burgerparticipatie in tijdens het gehele beleidsproces en twee gemeenten doen dat voornamelijk tijdens de eerste drie of vier fasen van het beleidsproces. Daarnaast hebben twee rechtse gemeenten geen inzicht in de fasen waarop burgerparticipatie plaatsvindt in het beleidsproces. De chi-square toets geeft geen verschil weer tussen de momenten waarop linkse, midden of rechtse gemeenten burgerparticipatie toepassen.

Een rechtse gemeente heeft haar burgers tijdens verschillende momenten betrokken. De gemeente wilde een nieuw gemeentehuis bouwen en heeft de burgers door middel van bijeenkomsten ideeën laten aandragen. Dit is door een architect in een voorlopig ontwerp verwerkt en dit ontwerp is aan de inwoners gepresenteerd. Hier konden burgers weer op reageren en deze adviezen zijn meegenomen in het definitieve ontwerp.

	Links	Midden	Rechts
Tijdens het gehele beleidsproces	3	4	2
Voornamelijk tijdens de eerste drie fasen of vier fasen (van agendavorming tot beleidsbepaling of beleidsuitvoering)	3	4	2
Geen inzicht in fasen waarin burgerparticipatie wordt toegepast	1	0	2
Overig	3	1	0

Tabel 4.2 Momenten van participatie

Doel van burgerparticipatie

Eén van de doelen van burgerparticipatie is voor alle onderzochte gemeenten gelijk, namelijk het bevorderen van draagvlak onder de betrokkenen. Daarnaast geven gemeenten nog vele andere doelen aan die zij willen bereiken met het inzetten van burgerparticipatietrajecten. Zeven linkse gemeenten, evenals zes midden gemeenten en één rechtse gemeente benoemen het benutten van de kennis van participanten om de kwaliteit van het beleid te vergroten als doel van burgerparticipatie. Het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het beleid, hun omgeving en/of de gemeente in het algemeen wordt door twee linkse, twee midden en twee rechtse gemeenten genoemd als doel van burgerparticipatie.

Een gemeente uit de midden categorie heeft burgers middels rondetafelgesprekken laten helpen bij het opstellen van het veiligheidsbeleid. Tijdens de rondetafelgesprekken konden burgers ideeën aandragen en reageren op de plannen van de gemeente. Het doel van dit burgerparticipatietraject was om de kwaliteit van het beleid te vergroten door de kennis van betrokkenen te gebruiken bij het opstellen van de plannen.

Daarnaast geven de gemeenten nog verschillende andere doelen van burgerparticipatie. Door linkse gemeenten worden ideeën genereren, verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur, het verkorten van de tijdsduur van het proces en het zoeken naar een gedragen visie genoemd. Gemeenten in de midden categorie zien het gezamenlijk vormen van een langetermijnvisie en het wijzen op eigen verantwoordelijkheden van burgers als doel van burgerparticipatie. Rechtse

gemeenten noemen het werken aan sociale cohesie en het samen maken van de stad als doelen van burgerparticipatie. Er is een marginaal significant verschil te vinden tussen linkse en midden gemeenten die vaker het benutten van kennis van betrokkenen om de kwaliteit van het beleid te verbeteren noemen als doel van de burgerparticipatie dan rechtse gemeenten.

	Links	Midden	Rechts	χ^2	p
Draagvlak onder betrokkenen bevorderen	10	9	6	0,00	0,99
Benutten van kennis van betrokkenen om kwaliteit van beleid te verbeteren	7	6	1	4,98	0,08
Vergroten betrokkenheid burgers	2	2	2	1,11	0,57

Tabel 4.3 Doel van participatie (in de tabel zijn alleen doelen meegenomen die door meerdere gemeenten genoemd worden)

Bestuur, burger en invloedsmogelijkheden

Bij burgerparticipatietrajecten kunnen burgers verschillende rollen uitoefenen. De rol die burgers krijgen heeft invloed op de rol die het bestuur heeft en de mate van invloed die burgers en het bestuur binnen een participatietraject hebben. Om dit in kaart te brengen is gekeken naar de participatieladder van Edelenbos (2000) en de participatieladder van interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (2001) en de rol van de participant die zij hieraan koppelen.

Wanneer de onderzochte gemeenten wordt gevraagd naar de rol die zij burgers geven en dit wordt toegepast op de participatieladder van Edelenbos (2000), komt naar voren dat zeven linkse gemeenten burgers raadplegen en alle linkse gemeenten laten burgers adviseren. Vijf linkse gemeenten zetten burgers in om beleid te coproduceren en acht van de tien linkse gemeenten geven aan dat burgers mogen meebeslissen over het beleid. Hierbij houden vier gemeenten toch een slag om de arm, omdat zij wel zeggen dat het bestuur en de raad de officiële beslissingsbevoegdheid behouden. Bij alle gemeenten die in de midden categorie zijn ingedeeld, worden burgers geraadpleegd over het beleid en bij acht van de negen gemeenten mogen burgers bij burgerparticipatietrajecten ook adviseren en coproduceren. Vijf midden gemeenten laten burgers ook meebeslissen, waarbij drie gemeenten wel de kanttekening plaatsen dat de raad en het college de laatste beslissingsbevoegdheid houdt. Bij alle gemeenten die zijn ingedeeld in de rechtse categorie worden burgers geraadpleegd en om advies gevraagd. Daarnaast mogen burgers bij twee rechtse gemeenten ook coproduceren en meebeslissen.

Een linkse gemeente heeft burgers bij een burgerparticipatietraject over de inrichting van een recreatiegebied vergaande beslissingsbevoegdheid gegeven. Betrokken en geïnteresseerde burgers konden zich aansluiten bij een werkgroep. Deze werkgroep heeft een eigen budget om kleine veranderingen door te voeren, kan het college van B&W dwingend adviseren over het onderhoud van het gebied en is leidend bij grotere ontwikkelingen in het gebied.

Wanneer de gegevens worden getoetst middels een chi-square toets komt naar voren dat er een marginaal significant verschil te vinden is bij de categorie raadplegen en coproduceren. Linkse gemeenten raadplegen burgers minder vaak dan rechtse en midden gemeenten en rechtse gemeenten laten burgers minder vaak coproduceren. Daarnaast is er geen (marginaal) significant verschil, maar wel een trend te zien bij de categorie meebeslissen, waarbij rechtse gemeenten burgers minder vaak laten meebeslissen.

	Links	Midden	Rechts	χ^2	p
Informereren	4	6	4	1,73	0,42
Raadplegen	7	9	6	5,11	0,08
Adviseren	10	8	6	1,85	0,44
Coproduceren	5	8	2	5,32	0,07
Meebeslissen (waarbij college en raad laatste beslissingsbevoegdheid houdt)	8 (4)	5 (3)	2	3,52 (3,18)	0,17 (0,20)

Tabel 4.4 Rol van de burger

Als de resultaten van het onderzoek worden gekoppeld aan de participatieschaal van Pröpper en Steenbeek (2001) komt naar voren dat het bestuur van één linkse en twee midden gemeenten de faciliterende stijl toepassen. De samenwerkende stijl is van toepassing op twee linkse en twee midden gemeenten, wat betekent dat deze gemeenten bij één of meerdere participatietrajecten op basis van gelijkwaardigheid samenwerken met de participanten. De delegerende stijl, waarbij het bestuur participanten de bevoegdheid geeft om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te maken, komt voor bij zes linkse gemeenten, vijf midden gemeenten en drie rechtse gemeenten. Alle onderzochte gemeenten passen binnen één of meerdere trajecten de participatieve stijl toe, wat betekent dat het bestuur een open advies aan de participanten vraagt. Bij acht linkse, acht midden en zes rechtse gemeenten komt de consultatieve stijl ook voor, waarbij het bestuur de participanten raadpleegt over een gesloten vraagstelling. De open autoritaire stijl, waarbij het bestuur voornamelijk informeert en doelgroepen wil overtuigen, is van toepassing op drie linkse gemeenten, drie gemeenten uit de midden categorie en één rechtse gemeente. Uit de chi-square toets komt naar voren dat er geen verschillen waar te nemen zijn tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten en de bestuursstijl die gemeenten hanteren.

	Links	Midden	Rechts	χ^2	p
Faciliterende stijl	1	2	0	1,75	0,42
Samenwerkende stijl	2	2	0	1,52	0,48
Delegerende stijl	6	5	3	0,15	0,93
Participatieve stijl	10	9	6	0,00	0,99
Consultatieve stijl	8	8	6	1,43	0,49
Open autoritaire stijl	3	3	1	0,53	0,77

Tabel 4.5 Rol van het bestuur

Door een gemeente uit de midden categorie is een werkgroep emancipatie opgesteld die met adviezen is gekomen voor het emancipatiebeleid van de gemeente en die met een eigen budget een emancipatie-evenement heeft opgezet.

Uit de uitkomsten van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001) en de overige informatie van gemeenten komt naar voren dat alle gemeenten de burger inzetten als adviseur. De burger wordt bij zes linkse gemeenten, vijf gemeenten uit de middencategorie en drie rechtse gemeenten ook als medebeslisser ingezet. Participanten worden bij twee linkse gemeenten en bij twee midden gemeenten ook als samenwerkingspartner ingezet en bij één linkse en twee midden gemeenten kunnen participanten ook initiatiefnemer zijn. Er zijn geen verschillen te zien tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten en de mate van invloed van de burger en het bestuur.

	Links	Midden	Rechts	χ^2	p
Initiatiefnemer	1	2	0	1,75	0,42
Samenwerkingspartner	2	2	0	1,52	0,48
Medebeslisser	6	5	3	0,15	0,93
Adviseur	10	9	6	0,00	0,99

Tabel 4.6 Mate van invloed van burger en bestuur

Formele participatiemiddelen

Alle gemeenten maken gebruik van bijeenkomsten om participatie plaats te laten vinden. Ook (schriftelijke) enquêtes worden veel gebruikt in burgerparticipatietrajecten; vijf linkse gemeenten, acht midden gemeenten en drie rechtse gemeenten maken hier gebruik van. Vier linkse gemeenten, vier midden gemeenten en één rechtse gemeente hebben ook raads- of burgerpanels die zij inzetten tijdens burgerparticipatietrajecten.

Een linkse gemeente wilde een nieuwe fietstunnel aanleggen en had hier conceptplannen voor opgesteld. Deze plannen zijn tijdens een informatieavond gepresenteerd. De bewoners waren niet blij met de plannen en hierna is een discussieavond georganiseerd. Naar aanleiding van de discussieavond zijn de plannen aangepast en is er een nieuw ontwerp gepresenteerd.

In onderstaande tabel zijn andere formele participatiemiddelen te vinden die door de onderzochte gemeenten zijn gebruikt om burgerparticipatie te bevorderen. Er zijn geen (marginale) significante verschillen te zien in de formele participatiemiddelen die linkse, midden of rechtse gemeenten gebruiken.

	Links	Midden	Rechts	χ^2	<i>p</i>
Bijeenkomsten	10	9	6	0,00	0,99
(schriftelijke) Enquêtes	5	8	3	3,78	0,15
Raads- en/of burgerpanels	4	4	1	0,95	0,62
Klankbordgroepen	4	2	4	2,96	0,23
Discussieavonden en/of rondetafelgesprekken	3	3	2	0,03	0,98
Ontwerpateliers en/of workshops	3	1	0	2,76	0,25
Jongerenpanel	2	1	0	1,43	0,49
E-petities, online discussieforums en/of interviews	0	1	1	1,60	0,45

Tabel 4.7 Formele participatiemiddelen

Informele participatiemiddelen

Naast formele participatiemiddelen kunnen burgers ook middels informele participatiemiddelen invloed uitoefenen op een gemeente en het beleid. Burgers kunnen bij alle onderzochte gemeenten contact opnemen met het college van burgemeester en wethouders en met ambtenaren via email en telefoon. Daarnaast organiseren een aantal gemeenten een spreekuur waarbij burgers kunnen spreken met de burgemeester en de wethouders. Dit gebeurt bij vier linkse gemeenten, drie midden gemeenten en één rechtse gemeente. Drie linkse gemeenten, één gemeente uit de midden categorie en één gemeente uit de rechtse categorie organiseren wijkbezoeken waar ambtenaren, het college van B&W en/of raadsleden in de wijk in gesprek gaan met burgers. Daarnaast geven twee linkse gemeenten, vijf midden gemeenten en één rechtse gemeente aan dat ambtenaren en burgemeester en wethouders gemakkelijk aan te spreken zijn op straat of na bijeenkomsten. Er is een significant verschil waar te nemen bij de categorie politieke markten, waarbij linkse gemeenten significant minder vaak politieke markten als informeel participatiemiddel gebruiken dan midden en rechtse gemeenten.

Een rechtse gemeente kreeg veel klachten van omwonenden over een jeugdhonk. Tijdens een wijkbezoek is hierover gesproken en hierna is een klankbordgroep opgesteld van betrokkenen waarna met de klankbordgroep is gekeken naar een passende oplossing. Uiteindelijk is het jeugdhonk verplaatst naar een geschiktere locatie.

	Links	Midden	Rechts	χ^2	p
Burgers nemen contact op met B&W en/of ambtenaren via email of telefoon	10	9	6	0,00	0,99
Spreekuur B&W	4	3	1	0,95	0,62
Wijkbezoeken van ambtenaren, B&W en/of raadsleden	3	1	1	1,11	0,57
Politieke markten	0	2	3	5,90	0,05
Inloopbijeenkomsten	1	0	0	1,56	0,46
Ambtenaren en B&W zijn na bijeenkomsten of op straat gemakkelijk aan te spreken	2	5	1	3,61	0,17

Tabel 4.8 Informele participatiemiddelen

Verwerking uitkomsten

Bijna alle onderzochte gemeenten geven aan de uitkomsten van de burgerparticipatietrajecten op dezelfde wijze te verwerken, namelijk door de uitkomsten mee te nemen in de op te stellen plannen en in het advies aan de raad. Waar participanten van tevoren volledige beslissingsbevoegdheid hebben gekregen, wordt dit ook gewaarborgd. De meeste gemeenten doen daarentegen van tevoren geen concrete uitspraken over de mate waarin het advies van de participanten wordt overgenomen, omdat de officiële beslissingsbevoegdheid bij het college van B&W en de gemeenteraad blijft.

Verskil linkse, midden en rechtse gemeenten

Uit de vergelijking van gemeenten onderverdeeld in een linkse, midden en rechtse categorie komen niet veel afwijkende resultaten naar voren. Hoewel de onderzochte gemeenten burgerparticipatie op verschillende momenten van het beleidsproces inzetten, is er geen duidelijk verschil te zien tussen de momenten waarop gemeenten uit de linkse categorie, gemeenten uit de midden categorie en gemeenten uit de rechtse categorie burgerparticipatie inzetten. Linkse en midden gemeenten geven wel vaker aan dat zij burgerparticipatie inzetten omdat ze de kwaliteit van het beleid willen verbeteren door de kennis van betrokkenen te gebruiken.

In de invloed van burgers op het uiteindelijke beleid is een klein verschil te zien tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten. Linkse gemeenten geven minder vaak dan rechtse gemeenten aan dat zij burgers raadplegen tijdens burgerparticipatietrajecten, terwijl rechtse gemeenten burgers juist weer minder vaak laten coproduceren. Daarnaast kan de trend worden waargenomen dat rechtse gemeenten burgers minder vaak laten meebeslissen.

De onderzochte gemeenten gebruiken verschillende formele en informele participatiemiddelen tijdens burgerparticipatietrajecten, maar er is geen verband waarneembaar tussen de participatiemiddelen en de categorie waarin de onderzochte gemeenten zijn ingedeeld, behalve bij de politieke markten die linkse gemeenten minder vaak gebruiken als informeel participatiemiddel.

Concluderend kan worden gezegd dat er nauwelijks sprake is van een verband tussen de politieke kleur van de onderzochte gemeenten en de vorm en mate waarin zij burgerparticipatie toepassen.

4.4 Analyse gemeentegrootte

Op basis van de grootte van een gemeente is gekeken welke vormen van burgerparticipatie gemeenten toepassen en in welke mate zij dit toepassen.

Omschrijving burgerparticipatie

De gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek hebben een omschrijving gegeven van wat zij onder burgerparticipatie verstaan. Acht grote gemeenten en twee kleine gemeenten omschrijven burgerparticipatie als het betrekken van burgers (en andere organisaties) bij het beleid van de gemeente. Daarbij geven drie grote gemeenten aan ook het laten opstellen en/of uitvoeren van plannen door burgers te verstaan onder burgerparticipatie. Vier kleine gemeenten hebben geen vastgestelde definitie van burgerparticipatie. Eén grote en één kleine gemeente omschrijven burgerparticipatie als een wisselwerking tussen de gemeente en betrokken partijen. De overige gemeenten omschrijven burgerparticipatie elk op een andere manier zoals meedenken, meepraten en meebeslissen of als een bijdrage van burgers aan de beleidsontwikkeling. Er is een significant verschil tussen grote en kleine gemeenten of ze wel of niet een beschrijving hebben van burgerparticipatie, $\chi^2 (25) = 8,47$, $p = < 0,01$. Kleine gemeenten hebben significant vaker geen beschrijving van burgerparticipatie dan grote gemeenten.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten
Betrekken van burgers (en andere organisaties) bij het beleid van de gemeente	8	2
Tevens het laten opstellen en/of uitvoeren van plannen door burgers	3	0
Wisselwerking tussen gemeente en betrokken partijen	1	1
Geen vastgestelde definitie van burgerparticipatie	0	4
Andere omschrijving burgerparticipatie	4	2

Tabel 4.9 Omschrijving burgerparticipatie

Momenten van participatie

In dit onderzoek worden zes beleidsfasen onderscheiden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidshandhaving en beleidsevaluatie. Binnen deze verschillende fasen kan burgerparticipatie plaats vinden. Van de zestien deelnemende grote gemeenten geven zeven gemeenten aan burgerparticipatie tijdens het gehele beleidsproces toe te passen. Twee van de negen kleinere gemeenten geven ook aan tijdens de gehele beleidscyclus burgerparticipatie toe te

passen. Eén kleine gemeente kan niet goed aangeven wanneer burgerparticipatie wordt toegepast en bij de overige kleine gemeenten worden burgerparticipatietrajecten voornamelijk gebruikt in de eerste drie of vier fasen, van agendavorming tot beleidsbepaling of beleidsuitvoering. Van de overige grote gemeenten wisselen de momenten waarop burgerparticipatie wordt toegepast sterk. Twee gemeenten kunnen niet goed aangeven op welke momenten burgers worden betrokken bij burgerparticipatietrajecten, drie gemeenten geven aan burgerparticipatie voornamelijk bij agendavorming, beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering in te zetten en in veel mindere mate bij de latere stappen in het beleidsproces. De overige vier grote gemeenten hebben allen hele verschillende momenten van het inzetten van participatietrajecten in de beleidscyclus.

Een grote gemeente heeft burgers tijdens de gehele beleidscyclus betrokken bij plannen voor een recreatietuin. Omwonenden gaven aan dat er iets met de ruimte moest gebeuren. Hierna kregen burgers de kans om samen met een landschapsarchitect een ontwerp te maken voor de tuin, waarna de burgers de plannen (deels) zelf uitvoerden met ondersteuning van de gemeente.

De chi-kwadraat toets liet een marginaal significant verschil zien of participatie plaats vond tijdens het gehele proces of tijdens de eerste drie of vier fasen tussen grote en kleine gemeenten, waarbij de kleine gemeenten het vaker tijdens de eerste drie of vier fasen toepassen en grote gemeenten het vaker tijdens het hele proces toepassen, $\chi^2(18) = 3,60$, $p = .06$.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten
Tijdens het gehele beleidsproces	7	2
Voornamelijk tijdens de eerste drie fasen of vier fasen (van agendavorming tot beleidsbepaling of beleidsuitvoering)	3	6
Geen inzicht in fasen waarin burgerparticipatie wordt toegepast	2	1
Overig	4	0

Tabel 4.10 Momenten van participatie

Doel van burgerparticipatie

Bij het doel van burgerparticipatie geven alle respondenten aan dat hun gemeente middels burgerparticipatietrajecten draagvlak onder betrokkenen wil bevorderen. Ook het benutten van de kennis van betrokkenen om daarmee de kwaliteit van beleidsplannen te verbeteren, wordt vaak genoemd als doel van burgerparticipatie. Elf grote gemeenten geven aan dat dit één van de doelen is geweest en drie kleine gemeenten noemen dit als doel. Dit is een marginaal significant verschil.

Een kleine gemeente heeft haar burgers geconsulteerd bij het opstellen van het hondenpoepbeleid. Burgers werden uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten, waar zij tevens hun mening konden geven over het reeds opgestelde beleid. Deze bijeenkomsten werden georganiseerd om het draagvlak onder de burgers te vergroten.

Daarnaast geven vijf grote gemeenten en één kleine gemeente aan dat ze door middel van participatie de betrokkenheid van burgers bij het beleid, hun omgeving en/of de gemeente in het algemeen willen vergroten. Overige doelen die (eenmalig) genoemd worden, zijn het voorkomen van procedures en het verkorten van het proces, beleid toetsen, het bevorderen van initiatieven vanuit burgers, het versterken van wederzijds begrip, participatie als inventarisatie en burgers bewust maken van hun eigen verantwoordelijkheid.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten	χ^2	p
Draagvlak onder betrokkenen bevorderen	16	9	0,00	0,99
Benutten van kennis van betrokkenen om kwaliteit van beleid te verbeteren	11	3	2,93	0,09
Vergroten betrokkenheid burgers	5	1	1,28	0,26

Tabel 4.11 Doel van participatie (in tabel zijn alleen doelen meegenomen die door meerdere gemeenten genoemd worden)

Bestuur, burger en invloedsmogelijkheden

In dit onderzoek is tevens gekeken naar de rol die burgers toebedeeld kregen bij burgerparticipatietrajecten en de rol die bestuurders zich toedichten. Om dit te kunnen analyseren wordt gebruik gemaakt van de participatieladder van Edelenbos (2000), de participatieladder van interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (2001) en de rol van de participant die zij hieraan koppelen.

Wanneer wordt gekeken naar de wijze waarop de gemeenten de participanten inzetten volgens de participatieladder van Edelenbos (2000), is te zien dat veertien grote gemeenten en acht kleine gemeenten participanten tijdens één of meerdere participatietrajecten hebben geraadpleegd. Alle grote gemeenten en acht kleine gemeenten hebben de participanten laten adviseren en bij negen grote gemeenten en zes kleine gemeenten werden de participanten ingezet als coproducent. Elf grote gemeenten lieten de participanten meebeslissen, wat ook het geval was bij 4 kleine gemeenten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat bij vijf grote gemeenten en twee kleine gemeenten de laatste beslissingsbevoegdheid altijd bij het college en de raad blijft. Uit deze gegevens kwamen geen (marginaal) significante verschillen, maar er kan wel worden opgemerkt dat

de trend is dat kleine gemeenten de burger vaker de rol van geïnformeerde geven dan grote gemeenten.

Een kleine gemeente hield een informatiebijeenkomst voor burgers over een nieuw te ontwikkelen recreatiegebied. Tijdens deze avond werden bewoners en betrokkenen geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het recreatiegebied.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten	χ^2	p
Informereren	7	7	1,85	0,17
Raadplegen	14	8	0,01	0,92
Adviseren	16	8	1,85	0,17
Coproduceren	9	6	0,26	0,61
Meebeslissen (waarbij college en raad laatste beslissingsbevoegdheid houdt)	11 (5)	4 (2)	1,42 (0,62)	0,23 (0,43)

Tabel 4.12 Rol van de burger

De rol van het bestuur is in kaart gebracht aan de hand van de participatieladder van interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (2001). Uit de analyse van de deelnemende gemeenten blijkt dat het bestuur bij dertien grote gemeenten en bij negen kleine gemeenten binnen één of meerdere participatietrajecten een consultatieve stijl had. Dit betekent dat het bestuur de participanten raadpleegt over een gesloten vraagstelling. Bij alle grote gemeenten en alle kleine gemeenten heeft het bestuur aan de participanten gevraagd een open advies te geven, wat overeenkomt met de participatieve stijl. De delegerende stijl, waarbij het bestuur aan de participanten bevoegdheid geeft om binnen randvoorwaarden beslissingen te nemen of uitvoering te geven aan beleid, is bij tien grote en vier kleine gemeenten voorgekomen. Bij vier grote gemeenten werkt het bestuur bij één of meerdere burgerparticipatietrajecten op gelijkwaardige basis samen met participanten, wat overeenkomt met de samenwerkende stijl. Op de laatste tree van de participatieladder staat de faciliterende stijl, welke is ingezet bij twee grote gemeenten en bij één kleine gemeente. De kleine gemeente waarbij deze bestuursstijl is ingezet, gaf aan dat dit een eenmalig project was, waarbij burgers de plannen volledig zelf op konden stellen, met ondersteuning van het bestuur en het ambtelijk apparaat. Bij de twee grotere gemeenten die de faciliterende stijl toepasten, gebeurde dit op regelmatigere basis.

Bij een grote gemeente werden nieuwe locaties voor daklozenopvang gezocht. De gemeente en burgers konden locaties aandragen, waarna door middel van een weging een shortlist is opgesteld. Hierna zijn voor de locaties op de shortlist buurtgesprekken gepland waar bewoners met de gemeente in gesprek konden over de opvangplekken. Nadat het college een voorstel voor de uiteindelijke locaties had gemaakt, konden bewoners hun opvattingen schriftelijk of via hoorzittingen kenbaar maken. Uiteindelijk heeft de raad een definitief besluit genomen over de opvanglocaties voor daklozen.

Kleine gemeenten gebruiken significant vaker de open autoritaire bestuursstijl dan grote gemeenten. Grote gemeenten hanteren juist marginaal significant vaker de samenwerkende stijl dan kleine gemeenten. Daarnaast is er een trend te vinden in het aantal kleine gemeenten dat de consultatieve stijl toepast binnen participatieprojecten. Hieruit komt naar voren dat kleine gemeenten de consultatieve stijl vaker toepassen dan grote gemeenten.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten	χ^2	p
Faciliterende stijl	2	1	0,01	0,92
Samenwerkende stijl	4	0	2,68	0,10
Delegerende stijl	10	4	0,76	0,38
Participatieve stijl	16	9	0,00	0,99
Consultatieve stijl	13	9	1,92	0,17
Open autoritaire stijl	1	6	10,43	< 0,01

Tabel 4.13 Rol van het bestuur

Aan de hand van de rollen van het bestuur en de informatie over de gemeenten kan gezegd worden dat alle deelnemende gemeenten de participanten inzetten als adviseur. Tien grote gemeenten en vier kleine gemeenten zetten de participant ook in als medebeslisser en vier grote gemeenten tevens als samenwerkingspartner. Bij twee grote gemeenten en één kleine gemeente worden participanten als initiatiefnemer ingezet. Er is een marginaal significant verschil waar te nemen waarbij grote gemeenten burgers vaker als samenwerkingspartner inzetten dan kleine gemeenten.

Een kleine gemeente heeft burgers ingezet als adviseur bij het opstellen van een herstructureringsplan omtrent een centrale weg. Alle burgers van de gemeente werden geïnformeerd en om advies gevraagd tijdens verschillende bijeenkomsten. Hierna zijn de plannen voorzien van inspraakreacties ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten	χ^2	p
Initiatiefnemer	2	1	0,01	0,92
Samenwerkingspartner	4	0	2,68	0,10
Medebeslisser	10	4	0,76	0,38
Adviseur	16	9	0,00	0,99

Tabel 4.14 Mate van invloed van burger en bestuur

Formele participatiemiddelen

De gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek gebruiken diverse formele middelen die ingezet worden tijdens participatietrajecten. Grote gemeenten benoemen meer verschillende formele participatiemiddelen dan kleine gemeenten. Zo benoemen alle zestien grote gemeenten bijeenkomsten waarop burgers geraadpleegd worden of advies kunnen geven, elf grote gemeenten maken gebruik van (schriftelijke) enquêtes, negen grote gemeenten zetten raads- of burgerpanels in en acht grote gemeenten maken gebruik van klankbordgroepen. Daarnaast zetten vijf grote gemeenten discussieavonden of rondetafelgesprekken in, maken vier grote gemeenten gebruik van ontwerpateliers of workshops en hebben drie grote gemeenten een speciaal jongerenpanel. Twee grote gemeenten maken tevens gebruik van e-petities, online discussieforums en interviews.

Bij kleine gemeenten worden minder verschillende participatiemiddelen ingezet. Ook alle kleine gemeenten geven aan bijeenkomsten te organiseren waar burgers geraadpleegd worden of advies kunnen geven. Daarnaast maken vijf kleine gemeenten gebruik van (schriftelijke) enquêtes, houden drie kleine gemeenten discussieavonden of rondetafelgesprekken en hebben twee kleine gemeenten klankbordgroepen.

Een grote gemeente wilde burgers betrekken bij het opstellen van bezuinigingsplannen. Via twintig werkbijeenkomsten en een enquête werd aan burgers gevraagd ideeën aan te leveren voor bezuinigingen en verdienmogelijkheden.

Grote gemeenten maken significant vaker gebruik van raads- en/of burgerpanels dan kleine gemeenten. Daarnaast is er een marginaal significant verschil te vinden bij de categorie ontwerpateliers en/of workshops, waarbij grote gemeenten deze participatiemiddelen vaker inzetten dan kleine gemeenten. Tevens is de trend waar te nemen dat grote gemeenten vaker gebruik maken van klankbordgroepen en jongerenpanels dan kleine gemeenten.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten	χ^2	<i>p</i>
Bijeenkomsten	16	9	0,00	0,99
(schriftelijke) Enquêtes	11	5	0,44	0,51
Raads- en/of burgerpanels	9	0	7,91	< 0,01
Klankbordgroepen	8	2	1,85	0,17
Discussieavonden en/of rondetafelgesprekken	5	3	0,01	0,92
Ontwerpateliers en/of workshops	4	0	2,86	0,10
Jongerenpanel	3	0	1,92	0,17
E-petities, online discussieforums en/of interviews	2	0	1,22	0,27

Tabel 4.15 Formele participatiemiddelen

Informele participatiemiddelen

Burgers kunnen bij de verschillende onderzochte gemeenten op diverse wijze in gesprek komen met het college van burgemeester en wethouders, raadsleden en ambtenaren. Bij alle gemeenten kunnen burgers met ambtenaren, raadsleden en het college van B&W mailen. Ook kunnen burgers bellen, hoewel dit bij de ene gemeente makkelijker wordt gemaakt dan bij de andere. Zo staan bij een aantal kleine gemeenten de gegevens van B&W, raadsleden en ambtenaren op de website, terwijl dit niet expliciet wordt genoemd bij grote gemeenten. Zes grote gemeenten geven aan een spreekuur van burgemeester en wethouders te hebben waar burgers kunnen inlopen, dan wel een afspraak voor kunnen maken. Twee kleine gemeenten hebben zo'n zelfde spreekuur. Grote gemeenten hebben een aantal georganiseerde informele middelen waarmee ze de participatie willen bevorderen. Zo geven vijf gemeenten aan wijkbezoeken af te leggen waar ambtenaren, bestuurders en soms raadsleden aangesproken kunnen worden, organiseren drie gemeenten politieke markten en organiseert één grote gemeente inloopbijeenkomsten. Vijf kleine gemeenten benoemen dat bestuurders, raadsleden en ook ambtenaren makkelijk na een bijeenkomst of gewoon op straat aangesproken kunnen worden. Dit is in drie grote gemeenten ook het geval. Eén grote gemeente geeft aan dat er weinig mogelijkheden zijn om informeel met het college van B&W, raadsleden en ambtenaren in gesprek te gaan.

Een grote gemeente heeft buurtteams ingesteld om ervoor te zorgen dat burgers informeel met de gemeente in gesprek kunnen komen. De buurtteams zijn aanwezig in de wijk en hebben een signaleerfunctie over wat er speelt in de wijk.

Er is een marginaal significant verschil te vinden bij de categorieën wijkbezoeken en het aanspreken van ambtenaren en burgemeester en wethouders na bijeenkomsten of op straat. Grote gemeenten organiseren vaker wijkbezoeken waarbij burgers met ambtenaren, burgemeester en wethouders en/of de raad in gesprek kan komen, terwijl kleine gemeenten vaker aangeven dat burgers

ambtenaren en burgemeester en wethouders makkelijk na bijeenkomsten of op straat kunnen aanspreken. Tevens is de trend waar te nemen dat grote gemeenten politieke markten vaker als informeel participatiemiddel zien dan kleine gemeenten.

	Grote gemeenten	Kleine gemeenten	χ^2	p
Burgers nemen contact op met B&W en/of ambtenaren via email of telefoon	16	9	0,00	0,99
Spreekuur B&W	6	2	0,62	0,43
Wijkbezoeken van ambtenaren, B&W en/of raadsleden	5	0	3,52	0,06
Politieke markten	3	0	1,92	0,17
Inloopbijeenkomsten	1	0	0,57	0,44
Ambtenaren en B&W zijn na bijeenkomsten of op straat gemakkelijk aan te spreken	3	5	3,59	0,06

Tabel 4.16 Informele participatiemiddelen

Verwerking uitkomsten

Gemeenten verwerken de uitkomsten van de burgerparticipatietrajecten ongeveer op dezelfde wijze. Het komt erop neer dat vijftien grote gemeenten en acht kleine gemeenten de uitkomsten meenemen in de op te stellen plannen en/of in hun advies aan de raad. De meeste gemeenten doen geen concrete uitspraken over de mate waarin het advies bindend is, omdat veel gemeenten aangeven de formele beslissingsbevoegdheid bij de gemeenteraad te laten en de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de burgemeesters en wethouders blijft.

Eén grote gemeente geeft aan dat de verwerking van de uitkomsten van burgerparticipatie afhangt van de trap op de participatieladder; des te hoger op de ladder des te zwaarderwegender de inbreng van de burger is. Een kleine gemeente benoemt dat het verwerken van de uitkomsten van burgerparticipatie nog een punt van verbetering is, omdat hier op dit moment niet geen structurele aandacht voor is.

Verskil grote en kleine gemeenten

Uit de analyse van grote en kleine gemeenten komt naar voren dat er tussen de onderzochte gemeenten een aantal verschillen te constateren zijn. In deze studie betrekken meer grote gemeenten participanten tijdens het hele beleidsproces, dan kleine gemeenten. De kleine gemeenten zetten participatie, meer dan de grote gemeenten, in tijdens de eerste drie of vier fasen van de beleidscyclus.

In de doelen die gemeenten met hun participatietrajecten nastreven is in deze studie een klein verschil te vinden tussen grote en kleine gemeenten. Alle gemeenten geven aan het draagvlak onder

burgers te willen vergroten, maar meer grote gemeenten willen daarnaast ook de kennis van betrokkenen gebruiken om daarmee de kwaliteit van beleidsplannen te verbeteren.

In de rol die participanten krijgen toegewezen en de rol die bestuurders bij participatietrajecten hebben, zijn verschillen te zien tussen kleine en grote gemeenten. Kleine gemeenten benoemen vaker dan grote gemeenten dat zij burgers informeren tijdens burgerparticipatietrajecten. Daarnaast hanteren kleine gemeenten vaker de open autoritaire bestuursstijl dan grote gemeenten. Grote gemeenten gebruiken vaker de samenwerkende stijl, wat ook terug te zien is in de rol van samenwerkingspartner die grote gemeenten burgers vaker toewijzen dan bij kleine gemeenten gebeurt. Tevens is de trend te zien dat kleine gemeenten vaker de consultatieve stijl toepassen dan grote gemeenten.

In dit onderzoek gebruiken grote gemeenten meer verschillende formele participatiemiddelen dan kleine gemeenten. Grote gemeenten maken vaker gebruik van raads- en/of burgerpanels en ontwerpateliers en/of workshops. Ook is de trend geconstateerd dat grote gemeenten vaker gebruik maken van klankbordgroepen en jongerenpanels.

Bij alle onderzochte gemeenten kunnen burgers en betrokkenen informeel in contact komen met burgemeester en wethouders en ambtenaren via email of telefoon. Door kleine gemeenten wordt vaker aangegeven dat ambtenaren en het college gemakkelijk te benaderen zijn na bijeenkomsten of gewoon op straat. Grote gemeenten hebben juist weer meer georganiseerde informele participatiemiddelen, zoals wijkbezoeken.

De wijze waarop gemeenten de uitkomsten van participatietrajecten verwerken in hun beleid is niet heel verschillend. De meeste gemeenten geven aan dat de uitkomsten worden meegenomen in de plannen en in het advies aan de raad. Deze gemeenten geven ook niet specifiek aan of het advies van de participanten bindend is, omdat de laatste beslissingsbevoegdheid in de meeste gevallen bij het college en de raad blijft. De gemeenten die op de participatieladder een samenwerkende of faciliterende stijl hebben, geven burgers in specifieke participatietrajecten ook meer of zelfs alle beslissingsbevoegdheid.

Concluderend kan worden gezegd dat grote gemeenten vaker verdergaande vormen van burgerparticipatie inzetten dan kleine gemeenten. Bij kleine gemeenten kunnen burgers makkelijker op een informele manier met ambtenaren en het college van B&W in gesprek komen, terwijl daar bij grote gemeenten vaker georganiseerde momenten voor worden gepland, zoals wijkbezoeken.

4.5 Analyse beleidsterreinen

In deze paragraaf wordt beschreven op welke beleidsterreinen gemeenten burgerparticipatie inzetten om hun beleid vorm te geven of te evalueren en op welke beleidsterreinen dit juist niet gebeurt.

Alle deelnemende gemeenten geven aan op het gebied van ruimtelijke ordening burgerparticipatie toe te passen. Ook op het terrein van sociaal beleid en verkeers- en vervoersbeleid ondernemen eenentwintig gemeenten burgerparticipatie-activiteiten. Twintig gemeenten geven aan op het terrein van recreatie- en cultuurbeleid burgerparticipatie mee te nemen in het beleidsproces en negentien gemeenten doen dat bij volkshuisvesting.

Burgerparticipatie wordt minder toegepast op het gebied van veiligheidsbeleid en natuur- en milieubeleid, respectievelijk zeventien en achttien gemeenten noemen deze beleidsterreinen. Op het terrein van economisch beleid ondernemen veertien gemeenten participatieactiviteiten en op het terrein van onderwijsbeleid twaalf gemeenten. Burgerparticipatie wordt het minst toegepast op het gebied van minderhedenbeleid en financieel beleid. Elf gemeenten geven aan burgerparticipatie toe te passen op hun minderhedenbeleid. Zes gemeenten geven aan participatieactiviteiten te ondernemen op het terrein van financieel beleid.

Een aantal gemeenten geven aan in hun beleid opgenomen te hebben burgerparticipatie in principe op alle beleidsterreinen toe te passen, behalve als het bij bepaalde beleidsinitiatieven echt niet wenselijk is. Zo heeft de raad van een onderzochte, grote, linkse gemeente in 2008 een voorstel aangenomen dat uitgaat van het principe “Altijd samenspraak, tenzij...”. Ook zijn er een aantal gemeenten die bij elk beleidsinitiatief bekijken of burgerparticipatie toegepast kan worden. Dit zijn bijvoorbeeld gemeenten die een document hebben ontwikkeld, aan de hand waarvan elk beleidsinitiatief moet worden doorlopen. Zo heeft een andere grote, linkse gemeente een afwegingskader gemaakt. Elk beleidsinitiatief dient aan de hand van dit afwegingskader te worden doorlopen zodat kan worden bepaald of burgerparticipatie wenselijk is en welke rol burgers precies krijgen.

Verschil beleidsterreinen

Er is een significant verschil tussen het inzetten van burgerparticipatie op beleidsterreinen waarbij woon- en leefomgeving van de burger centraal staat en beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is $t(24) = 6,59, p < 0,01$ (bepaald met gewogen gemiddeldes). Hierbij wordt er gemiddeld meer burgerparticipatie toegepast op beleidsterreinen waarbij woon- leefomgeving van de burger

centraal staat, namelijk op 4,72 van de 6 beleidsterreinen, dan op beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is, namelijk op 2,55 van de 5 beleidsterreinen.

Beleidssterrein	Burgerparticipatie ingezet	Geen burgerparticipatie ingezet
Ruimtelijke ordening	25	0
Sociaal beleid	21	4
Verkeers- en vervoersbeleid	21	4
Recreatie- en cultuurbeleid	20	5
Volkshuisvesting	19	6
Natuur- en milieubeleid	18	7
Veiligheidsbeleid	17	8
Economisch beleid	14	11
Onderwijsbeleid	12	13
Minderhedenbeleid	11	14
Financieel beleid	6	19

Tabel 4.17 Beleidsterreinen waarop burgerparticipatie wordt ingezet

Gemeentelijke coalitie en beleidsterreinen

Wanneer de onderzoeksgroep wordt opgedeeld in drie categorieën zoals ook gedaan is in paragraaf 4.2 zijn er weinig verschillen te vinden tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten en de beleidsterreinen waarop zij burgerparticipatie toepassen. Alleen bij financieel beleid is een trend te zien, waarbij linkse gemeenten burgerparticipatie vaker op dit beleidsterrein toepassen dan rechtse gemeenten.

Beleidssterrein	Links	Midden	Rechts	χ^2	p
Ruimtelijke ordening	10	9	6	0,00	0,99
Sociaal beleid	8	7	6	1,52	0,47
Verkeers- en vervoersbeleid	8	7	6	1,52	0,47
Volkshuisvesting	8	7	4	0,39	0,82
Recreatie- en cultuurbeleid	7	7	6	2,15	0,34
Natuur- en milieubeleid	8	6	4	0,53	0,77
Veiligheidsbeleid	7	5	5	1,31	0,52
Economisch beleid	6	5	3	0,15	0,93
Onderwijsbeleid	5	4	3	0,07	0,97
Minderhedenbeleid	6	3	2	1,73	0,42
Financieel beleid	4	2	0	3,31	0,19

Tabel 4.18 Beleidsterreinen waarop linkse, midden en rechtse gemeenten burgerparticipatie inzetten

Gemeentegrootte en beleidsterreinen

Als de onderzoeksgroepen worden opgedeeld in zestien grote en negen kleine gemeenten is er een verschil te vinden in de hoeveelheid beleidsterreinen waarop burgerparticipatie wordt toegepast tussen grote en kleine gemeenten, $t(23) = 2,01$, $p = 0,06$ waarbij kleine gemeenten gemiddeld op 5,6 beleidsterreinen burgerparticipatie toepassen en grote gemeenten op 8,3 beleidsterreinen.

Alle grote gemeenten geven aan dat ze burgerparticipatie toepassen op sociaal beleid, terwijl maar vijf van de negen kleine gemeenten dit aangeven, wat een significant verschil is. Ook op het terrein van minderhedenbeleid is er een significant verschil tussen grote en kleine gemeenten. Elf grote gemeenten geven aan burgerparticipatie toe te passen binnen hun minderhedenbeleid, maar bij de kleine gemeenten is er geen enkele gemeente die burgerparticipatie toepast binnen het minderhedenbeleid. Vijftien grote gemeenten geven aan op het terrein van recreatie- en cultuurbeleid participatieactiviteiten te ondernemen, terwijl vijf van de negen kleine gemeenten dit doen, wat een marginaal significant verschil is. Een vergelijkbaar beeld is te zien bij het natuur- en milieubeleid; veertien grote gemeenten passen op dit terrein burgerparticipatie toe, terwijl dit er bij kleine gemeenten vier zijn. Op het terrein van verkeers- en vervoersbeleid is ook een marginaal significant verschil waar te nemen, waarbij grote gemeenten vaker participatie op dit beleidsterrein toepassen dan kleine gemeenten.

Beleidssterrein	Grote gemeenten burgerparticipatie ingezet	Kleine gemeenten burgerparticipatie ingezet	χ^2	p
Ruimtelijke ordening	16	9	0,00	0,99
Sociaal beleid	16	5	8,47	< 0,01
Verkeers- en vervoersbeleid	15	6	3,14	0,08
Volkshuisvesting	13	6	0,67	0,41
Recreatie- en cultuurbeleid	15	5	5,25	< 0,05
Natuur- en milieubeleid	14	4	5,30	< 0,05
Veiligheidsbeleid	11	5	0,44	0,51
Economisch beleid	10	4	0,76	0,38
Onderwijsbeleid	7	5	0,32	0,57
Minderhedenbeleid	11	0	11,05	< 0,01
Financieel beleid	5	1	1,28	0,26

Tabel 4.19 Beleidssterreinen waarop grote en kleine gemeenten burgerparticipatie inzetten

Bij beleidssterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van de burger in mindere mate centraal staat (economisch beleid, financieel beleid, minderhedenbeleid, onderwijsbeleid en sociaal beleid), is een marginaal significant verschil te vinden tussen grote en kleine gemeenten, $t(23) = 1,99$, $p = 0,06$ waarbij de grote gemeenten vaker burgerparticipatie op deze beleidssterreinen inzetten dan kleine gemeenten. Bij de beleidssterreinen die gericht zijn op de woon- en leefomgeving van de burger (natuur- en milieubeleid, recreatie- en cultuurbeleid, ruimtelijke ordening, veiligheidsbeleid, verkeer en vervoersbeleid en volkshuisvesting) is geen significant verschil te vinden tussen grote en kleine gemeenten, $t(23) = 1,57$, $p = 0,14$. In dit verschil is wel een trend te zien, waarbij het lijkt of grote gemeenten vaker dan kleine gemeenten burgerparticipatie op beleidssterreinen inzetten waarbij de woon- en leefomgeving van burgers centraal staat.

4.6 Koppeling resultaten met verwachtingen

In het begin van dit hoofdstuk zijn een aantal verwachtingen voor dit onderzoek uitgesproken, welke zijn opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. Zo werd aangenomen dat links georiënteerde gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren dan gemeenten waar rechts georiënteerde coalities gevormd zijn.

Uit de resultaten van dit onderzoek komt naar voren dat er geen hele grote verschillen zijn tussen linkse en rechtse gemeenten. Er zijn geen aanwijsbare verschillen in de momenten van participatie en ook is er geen verschil in de manier waarop de gemeenten burgerparticipatie omschrijven. Tevens is er geen duidelijk verschil te zien tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten en de participatiemiddelen die de gemeenten gebruiken. Wel is er een klein verschil te zien in de rol die burgers krijgen toegewezen tijdens burgerparticipatieprojecten. Waar linkse en midden gemeenten burgers vaker de rol van coproductent geven, geven rechtse gemeenten de burgers vaker de rol van geraadpleegde. Ook werd de trend geconstateerd dat rechtse gemeenten burgers minder vaak inzetten als medebeslisser.

De resultaten van dit onderzoek wijken enigszins af van de aannames die zijn opgesteld. De verwachting was dat linkse gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren dan rechtse gemeenten. Dit komt alleen terug in de rol die burgers krijgen tijdens burgerparticipatietrajecten, waar bij linkse gemeenten burgers vaker een invloedrijkere rol (coproductent of medebeslisser) krijgen dan bij rechtse gemeenten waar burgers vaker worden ingezet als geraadpleegde. Daarnaast geven rechtse gemeenten minder vaak aan burgerparticipatie in te zetten om, met behulp van betrokkenen, de kwaliteit van het beleid te willen verbeteren. Bij de overige onderdelen, zoals het moment van participatie binnen de beleidscyclus en de participatiemiddelen die gemeenten inzetten om participatie te bewerkstelligen, zijn geen verschillen waar te nemen tussen linkse, midden en rechtse gemeenten. Daarom kan worden geconcludeerd dat uit de resultaten niet is af te lezen dat linkse gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren dan rechts georiënteerde gemeenten.

Naar aanleiding van de resultaten kan worden gezegd dat gemeenten niet (meer) kiezen voor inspraak en participatie op basis van hun politieke kleur. De ideologische basis van partijen of coalities lijkt in mindere mate een rol te spelen bij het bepalen van de vorm en mate van burgerparticipatie. Er kan juist eerder worden gesteld dat burgerparticipatie een geaccepteerd fenomeen is. Gemeenten passen burgerparticipatie praktisch toe wanneer dat past binnen hun manier van beleidsvoering. Dit is in deze studie onder andere terug te zien bij gemeenten die per beleidsinitiatief bekijken of burgerparticipatie nuttig en nodig is.

Wanneer wordt gekeken naar grote en kleine gemeenten komen een aantal verschillen naar voren. Grote gemeenten zetten burgerparticipatie vaker tijdens de hele beleidscyclus in, terwijl kleine gemeenten dit vaker tijdens de eerste drie of vier processen doen. Tevens geven kleine gemeenten vaker aan dat zij burgers informeren bij burgerparticipatie, wat erop kan duiden dat grote gemeenten dit minder vaak doen, of dit minder vaak als onderdeel van burgerparticipatie zien. Kleine gemeenten hanteren ook vaker dan grote gemeenten de open autoritaire bestuursstijl, wat betekent dat het bestuur van kleine gemeenten vaker zelfstandig beleid voert en de burger hierover informeert en overtuigt van het nut en de noodzaak van het beleid. Ook kwam uit de resultaten de trend naar voren dat kleine gemeenten vaker de consultatieve stijl hanteren, waarbij participanten gevraagd worden hun mening uit te spreken over een gesloten vraagstelling. Grote gemeenten hanteren juist weer vaker de samenwerkende stijl, wat betekent dat het bestuur van een gemeente op een gelijkwaardig niveau samenwerkt met participanten die betrokken zijn bij het traject. Grote gemeenten gebruiken ook meer verschillende formele participatiemiddelen dan kleine gemeenten en zetten hierbij onder andere vaker dan kleine gemeenten panels en ontwerpateliers of workshops in. Wanneer wordt gekeken naar informele participatiemiddelen dan kunnen burgers bij kleine gemeenten het college en ambtenaren gemakkelijk benaderen na bijeenkomsten of gewoon op straat aanspreken. Bij grote gemeenten worden meer bijeenkomsten georganiseerd zodat burgers op een informele wijze met het college, de raad en/of ambtenaren in gesprek kunnen.

Wanneer de resultaten worden vergeleken met de verwachtingen die zijn uitgesproken, is te zien dat deze bijna niet overeenkomen en in sommige gevallen juist andersom gelden. De verwachting was dat kleine gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren, maar uit de resultaten komt naar voren dat, waar verschillen te vinden zijn, grote gemeenten juist intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren. Grote gemeenten geven burgers vaker een invloedrijkere rol, zoals samenwerkingspartner, terwijl kleine gemeenten de burger vaker als geïnformeerde zien. Ook zijn het juist de grote gemeenten die burgerparticipatie vaker tijdens de hele beleidscyclus inzetten, terwijl kleine gemeenten dit juist vaker tijdens de eerste drie of vier beleidsfasen doen. Kleine gemeenten gebruiken minder formele participatiemiddelen, maar burgers kunnen bij kleine gemeenten wel vaker op een informele manier in contact komen met het college en ambtenaren. Bij grote gemeenten worden hier vaker bijeenkomsten voor georganiseerd.

Aan de hand van bovenstaande resultaten kan worden gezegd dat grote gemeenten meer verdergaande vormen van burgerparticipatie hanteren, omdat ze meer participatiemiddelen gebruiken, burgerparticipatie op meer momenten inzetten en burgers hoger op de participatieladder plaatsen en de bestuursstijl hierop aanpassen. Grote gemeenten gebruiken dus vernieuwende en innovatieve methoden van burgerparticipatie. Kleine gemeenten gebruiken minder innovatieve

methoden omdat zij bijvoorbeeld burgers vaker als geïnformeerde zien bij burgerparticipatietrajecten en weinig verschillende participatiemiddelen gebruiken. Daarentegen kunnen burgers bij kleine gemeenten ambtenaren en bestuurders makkelijker op straat en na bijeenkomsten aanspreken en op die manier informele participatie bevorderen.

De beleidsterreinen die in deze studie onderzocht zijn, zijn in de operationalisatie opgedeeld in terreinen waarbij de woon- en leefomgeving van de burgers centraal staat en terreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. Onder de eerste categorie worden de beleidsterreinen natuur- en milieubeleid, recreatie- en cultuurbeleid, ruimtelijke ordening, veiligheidsbeleid, verkeers- en vervoersbeleid en volkshuisvesting verstaan. De tweede categorie bestaat uit de beleidsterreinen economisch beleid, financieel beleid, minderhedenbeleid, onderwijsbeleid en sociaal beleid. In subparagraaf 2.6.3 werd de verwachting uitgesproken dat burgerparticipatie vaker wordt toegepast op de beleidsterreinen uit de eerste categorie dan gebeurt op de beleidsterreinen uit de tweede categorie.

De resultaten uit dit onderzoek ondersteunen met deze aanname. Uit de analyse van de resultaten komt naar voren dat er een significant verschil is tussen de beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers centraal staat en de beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. Hierbij wordt er gemiddeld meer burgerparticipatie toegepast op de beleidsterreinen uit de eerste categorie.

Bij het analyseren van de resultaten zijn de gegevens over beleidsterreinen ook opgesplitst in linkse, midden en rechtse gemeenten en in grote en kleine gemeenten. Bij de indeling op politieke kleur van gemeenten zijn geen verschillen gevonden tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten en de beleidsterreinen waarop burgerparticipatie wordt toegepast. Bij de indeling op gemeentegrootte zijn wel verschillen te vinden tussen grote en kleine gemeenten. Er is een marginaal significant verschil te vinden in de hoeveelheid beleidsterreinen waarop burgerparticipatie wordt toegepast, waarbij grote gemeenten gemiddeld op meer beleidsterreinen burgerparticipatie toepassen dan kleine gemeenten. Als de beleidsterreinen worden opgedeeld in twee categorieën, komt naar voren dat er een marginaal significant verschil te zien is tussen grote en kleine gemeenten en het inzetten van burgerparticipatie op de tweede categorie beleidsterreinen. Hierbij zetten grote gemeenten vaker burgerparticipatie in op de beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers in mindere mate centraal staat. Er is geen significant verschil te vinden tussen grote en kleine gemeenten en de beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van de burger wel centraal staat. Wel is in dit verschil een trend te zien, waarbij het lijkt dat grote gemeenten vaker dan kleine gemeenten burgerparticipatie op beleidsterreinen uit de eerste categorie inzetten.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord en aan de hand daarvan wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op het onderzoek en de bevindingen en er worden een aantal aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1 Beantwoording deelvragen

In hoofdstuk 1 zijn vier deelvragen opgesteld, die centraal stonden in dit onderzoek. In deze paragraaf worden deze deelvragen stuk voor stuk behandeld en beantwoord aan de hand van de resultaten uit het onderzoek.

5.1.1 Beantwoording deelvraag 1

De eerste deelvraag van dit onderzoek is:

Welke vormen van burgerparticipatie kunnen worden onderscheiden?

Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de theorie en de resultaten uit het onderzoek. In hoofdstuk 2 zijn verschillende vormen van burgerparticipatie behandeld. Allereerst is gesproken over de motieven of doelen van burgerparticipatie. Edelenbosch (2000) geeft een keten van motieven weer waarin de volgende stappen worden onderscheiden: verhogen van democratische legitimiteit, dichten van de kloof tussen burger en bestuur, verhogen van het probleemoplossend vermogen, verhogen van de kwaliteit van het beleid, vergroten van draagvlak voor beleid en het versnellen van het beleidsproces. In het theoretisch kader zijn deze motieven opgedeeld in inhoudelijke, juridische en morele argumenten. De onderzochte gemeenten in deze studie geven als motieven voor burgerparticipatie voornamelijk het vergroten van het draagvlak voor beleid en het verhogen van de kwaliteit van het beleid door het inzetten van betrokkenen. Deze twee motieven vallen onder de inhoudelijke argumenten voor het kiezen voor burgerparticipatie en komen overeen met twee doelstellingen van Pröpper en Steenbeek (2001), te weten inhoudelijke verrijking en het vergroten van draagvlak.

Ook is onderscheid gemaakt in de verschillende momenten waarop burgerparticipatietrajecten plaats kunnen vinden. De beleidscyclus doorloopt de stappen van agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidshandhaving en beleidsevaluatie (Bekkers, 2007). Naast de fasen waarop burgerparticipatie plaatsvindt, wordt ook gekeken naar de beslissingsbevoegdheid die burgers krijgen, oftewel de rol die burgers toegewezen krijgen. Edelenbosch (2000) heeft een participatieladder ontwikkeld waarin de mate van invloed van de burger omhoog gaat, als men op de participatieladder omhoog gaat. De eerste stap is informeren,

waarbij burgers worden geïnformeerd door de gemeente. Hierna volgen raadplegen en adviseren waarbij de mening van de burger wordt gevraagd. Stap vier is coproductie waarbij het bestuur en de gemeenteraad op gelijkwaardige voet staan met de participanten. De laatste stap is meebeslissen waarbij de participanten echt mogen beslissen of meebeslissen over beleidsvoorstellen.

Ook Pröpper en Steenbeek (2001) kijken naar de rol van burgers en de rol die het bestuur binnen burgerparticipatietrajecten heeft. Ze onderscheiden zeven bestuursstijlen waarbij het bestuur bij de eerste stijl alle beslissingsbevoegdheid houdt en bij de laatste stijl (bijna) alle beslissingsbevoegdheid uit handen geeft. De eerste twee stijlen zijn de gesloten autoritaire stijl waarbij het bestuur geheel zelfstandig beleid voert en hier niet over communiceert en de open autoritaire stijl waarbij het bestuur ook zelfstandig beleid voert maar hier wel over communiceert. Beiden stijlen vallen eigenlijk niet onder interactieve beleidsvoering of inspraak. Hierna volgt de consultatieve stijl waarbij burgers over een gesloten vraagstelling worden geraadpleegd. Deze stijl valt onder inspraak. Bij de participatieve stijl vraagt het bestuur de burger om een open advies, wat kan vallen onder interactieve beleidsvorming of onder inspraak. Hierop volgt de delegerende stijl waarbij de participant onder bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen mag nemen. De samenwerkende stijl die hierna volgt, houdt in dat het bestuur en de burger op een gelijkwaardig niveau met elkaar samenwerken. De laatste stijl is de faciliterende stijl, wat inhoudt dat het bestuur de burger ondersteunt met tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen. Bij de laatste drie stijlen is sprake van interactieve beleidsvoering. Bij alle stijlen zijn ook rollen van de burger omschreven. Bij de gesloten autoritaire stijl heeft de burger geen rol en bij de open autoritaire stijl is de burger alleen doelgroep van onderzoek of voorlichting. De burger wordt gezien als adviseur bij de consultatieve en participatieve stijl. Bij de delegerende stijl is de burger medebeslisser en bij de samenwerkende stijl samenwerkingspartner. De burger wordt gezien als initiatiefnemer bij de faciliterende stijl.

Daarnaast wordt in dit onderzoek ook stil gestaan bij participatie via de officiële participatiemogelijkheden die zijn vastgelegd door een gemeente en participatie buiten de 'gebaande paden' (Denters en Geurts, 1998). In het onderzoek naar gemeente is dit verschil verwoord door onderscheid te maken tussen formele participatiemiddelen en informele participatiemiddelen.

Concluderend kan worden gezegd dat er verschillende vormen van participatie bestaan. Onderscheid kan worden gemaakt in de motieven of doelen die gemeenten hebben bij het inzetten van participatie, in de momenten waarop burgerparticipatie plaatsvindt, in de rol en invloed die burgers en bestuurders tijdens burgerparticipatietrajecten hebben en in de participatiemiddelen die gemeenten tijdens deze trajecten inzetten.

5.1.2 Beantwoording deelvraag 2

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt:

Welke verschillen zijn er in de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen tussen gemeenten met coalities met een verschillende politieke kleur?

Om deze deelvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van kwalitatieve vragenlijsten en documentanalyse. De onderzochte gemeenten zijn opgesplitst in drie categorieën; linkse, midden en rechtse gemeenten. Deze verdeling is gemaakt door te kijken naar politieke kleur/samenstelling van de coalitie van de onderzochte gemeenten waarbij gebruik gemaakt is van de verdeling van partijen op een links – rechtsschaal zoals deze is benoemd in subparagraaf 2.6.1. Van de 25 onderzochte gemeenten zijn er 10 in de linkse categorie geplaatst, 9 gemeenten vallen onder de midden categorie en zes gemeenten zitten in de rechtse categorie.

Uit de analyse van de resultaten komt naar voren dat er geen grote verschillen tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten waar te nemen zijn. Er is geen onderscheid tussen de gemeenten in de drie categorieën en de momenten dat ze burgerparticipatie binnen de beleidscyclus inzetten. Ook op het gebied van de participatiemiddelen die gemeenten inzetten tijdens burgerparticipatietrajecten zijn geen duidelijke verschillen te vinden tussen linkse, midden en rechtse gemeenten. Alle gemeenten gebruiken diverse formele en informele participatiemiddelen tijdens de burgerparticipatieprojecten maar er is geen verband tussen de participatiemiddelen en de categorieën waarin de gemeenten zijn ingedeeld.

De motieven van gemeenten om burgerparticipatie toe te passen binnen de beleidscyclus verschillen enigszins tussen de linkse, midden en rechtse gemeenten. Alle gemeenten geven aan burgerparticipatie in te zetten om het draagvlak onder de betrokkenen te bevorderen maar rechtse gemeenten geven minder vaak aan dat het doel van burgerparticipatie het verbeteren van de kwaliteit van het beleid is door kennis van betrokkenen te benutten.

Wanneer wordt gekeken naar de rol en invloed van het bestuur en burgers kunnen een aantal verschillen worden opgemerkt. Rechtse gemeenten geven vaker aan dat zij burgers raadplegen binnen burgerparticipatietrajecten en laten burgers minder vaak coproduceren. Ook is de trend waargenomen dat rechtse gemeenten burgers minder vaak laten meebeslissen dan linkse en midden gemeenten. Dit betekent dat rechtse gemeenten vaker dan midden en linkse gemeenten burgerparticipatie op een lage trede binnen de participatieladder van Edelenbosch (2000) inzetten.

In het theoretisch kader was de verwachting opgesteld dat links georiënteerde coalities intensievere vormen van burgerparticipatie zouden toepassen dan gemeenten met een rechts georiënteerde coalitie. Uit bovenstaande bevindingen is op te maken dat aan de hand van de theorie van Edelenbosch (2000) rechtse gemeenten burgerparticipatie inderdaad vaker op een lagere trede van de participatieladder toepassen dan linkse en midden gemeenten. Aan de andere kant worden deze conclusies niet onderbouwd door resultaten over de bestuursstijlen en de daaraan gekoppelde rollen van burgers van Pröpper en Steenbeek (2001). Ook zijn er geen intensievere vormen van burgerparticipatie te zien bij linkse gemeenten wanneer wordt gekeken naar de momenten waarop burgerparticipatie wordt toegepast en de middelen die gemeenten gebruiken om burgerparticipatie toe te passen.

5.1.3 Beantwoording deelvraag 3

De derde deelvraag van dit onderzoek is:

Welke verschillen zijn er in de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen tussen kleine en grote gemeenten?

Om deze deelvraag te beantwoorden is, net als bij de vorige deelvraag, gebruik gemaakt van kwalitatieve vragenlijsten en documentanalyse. De onderzochte gemeenten zijn verdeeld in twee groepen; gemeenten met meer dan 70.000 inwoners en gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. De eerste groep worden de grote gemeenten genoemd en de tweede groep de kleine gemeenten. Aan het onderzoek doen geen gemeenten mee met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 70.000. Van de 25 onderzochte gemeenten behoren 16 gemeenten tot de categorie grote gemeenten en 9 gemeenten tot de categorie kleine gemeenten.

Er zijn een aantal verschillen waar te nemen tussen de onderzochte grote en kleine gemeenten. Bij de motieven die gemeenten hebben om burgerparticipatie toe te passen geven alle gemeenten aan het draagvlak onder de burgers te willen vergroten, maar grote gemeenten geven vaker dan kleine gemeenten aan dat zij de kennis van betrokkenen willen gebruiken om de kwaliteit van de beleidsplannen te verbeteren. Ook zetten grote gemeenten burgerparticipatie vaker in tijdens de hele beleidscyclus terwijl kleine gemeenten dit vaker doen tijdens de eerste drie of vier beleidsfasen. Dit betekent dat grote gemeenten burgerparticipatie vaker dan kleine gemeenten mede inzetten tijdens beleidshandhaving en beleidsevaluatie.

Ook zijn er verschillen te constateren in de rol en invloedsmogelijkheden die burgers en bestuurders hebben tijdens burgerparticipatietrajecten. Kleine gemeenten informeren burgers tijdens deze trajecten vaker dan dat bij grote gemeenten gebeurt. Dit komt overeen met de bestuursstijl die bij

kleine gemeenten vaker wordt toegepast, namelijk de open autoritaire bestuursstijl. Tevens komt uit de resultaten naar voren dat kleine gemeenten de consultatieve bestuursstijl vaker toepassen dan grote gemeenten. Grote gemeenten gebruiken juist vaker de samenwerkende stijl, waarbij burgers van grote gemeenten vaker worden ingezet als samenwerkingspartner dan burgers van kleine gemeenten. Uit deze resultaten komt naar voren dat kleine gemeenten burgers vaker op een lagere, minder invloedrijke positie laten deelnemen aan burgerparticipatietrajecten, terwijl burgers bij grote gemeenten een invloedrijkere positie krijgen toegewezen.

Bij de participatiemiddelen die gebruikt zijn tijdens burgerparticipatieprojecten zijn ook verschillen op te merken tussen grote en kleine gemeenten. Grote gemeenten maken meer gebruik van verschillende formele participatiemiddelen dan kleine gemeenten. Grote gemeenten maken onder andere vaker gebruik van raads- en/of burgerpanels, ontwerpateliers en/of workshops en de trend is waargenomen dat grote gemeenten ook vaker gebruik maken van klankbordgroepen en jongerenpanels. Grote gemeenten hebben vaker georganiseerde manieren van informele participatiemiddelen, zoals wijkbezoeken, terwijl burgers bij kleine gemeenten makkelijker op een informele manier met het college en ambtenaren in contact kunnen komen na bijeenkomsten of op straat.

Naar aanleiding van de literatuurstudie is in dit onderzoek de aanname opgesteld dat kleine gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie hanteren dan grote gemeenten. Deze verwachting wordt niet ondersteund door de resultaten van dit onderzoek. Het zijn juist vaker de grote gemeenten die intensievere vormen van burgerparticipatie toepassen. Bij de grote gemeenten wordt burgerparticipatie vaker tijdens alle beleidsfasen toegepast, krijgen burgers meer beïnvloedingsmogelijkheden en worden er meer verschillende participatiemiddelen ingezet tijdens participatietrajecten. Kleine gemeenten informeren en consulteren burgers juist weer vaker dan bij grote gemeenten gebeurt.

5.1.4 Beantwoording deelvraag 4

De laatste deelvraag van dit onderzoek is als volgt:

In welke mate wordt burgerparticipatie toegepast op verschillende beleidsterreinen?

In dit onderzoek zijn de onderzochte beleidsterreinen opgedeeld in twee groepen: beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers centraal staat en beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. Bij de eerste groep zijn de terreinen natuur- en milieubeleid, recreatie- en cultuurbeleid, ruimtelijke ordening, veiligheidsbeleid, verkeers- en vervoersbeleid en

volkshuisvesting ingedeeld. Economisch beleid, financieel beleid, minderhedenbeleid, onderwijsbeleid en sociaal beleid zijn bij de tweede groep ingedeeld.

Uit de resultaten van dit onderzoek komt naar voren dat gemeenten op veel verschillende beleidsterreinen burgerparticipatie inzetten. Op het beleidsterrein ruimtelijke ordening zetten alle gemeenten burgerparticipatie in, maar ook op de terreinen sociaal beleid, verkeers- en vervoersbeleid, recreatie- en cultuurbeleid, volkshuisvesting, natuur- en milieubeleid en veiligheidsbeleid passen tussen de 21 en 17 gemeenten burgerparticipatie op toe. Op economisch beleid, onderwijsbeleid en minderhedenbeleid worden door 14 tot 11 gemeenten burgerparticipatietrajecten toegepast. Financieel beleid is het beleidsterrein dat door het minst aantal gemeenten wordt genoemd als terrein waarop burgerparticipatie wordt ingezet.

Er is een significant verschil tussen de beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van de burger centraal staat en de beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. Gemiddeld wordt er meer burgerparticipatie toegepast op de beleidsterreinen uit de eerste categorie dan op de beleidsterreinen uit de tweede categorie.

Als de onderzochte gemeenten worden opgesplitst in linkse, midden en rechtse gemeenten valt op te merken dat er geen verschillen te vinden zijn tussen de drie groepen en de mate waarop zij burgerparticipatie op verschillende beleidsterreinen toepassen. Wanneer de onderzochte gemeenten worden verdeeld in grote en kleine gemeenten, zijn wel een aantal verschillen gevonden. Van de negen onderzochte kleine gemeenten, geeft geen enkele gemeente aan burgerparticipatie op minderhedenbeleid toe te passen terwijl elf grote gemeenten dit wel doen. Daarnaast zetten grote gemeenten burgerparticipatie vaker in op sociaal beleid, verkeers- en vervoersbeleid, recreatie- en cultuurbeleid en natuur- en milieubeleid. Over het totaalbeeld kan worden gezegd dat grote gemeenten gemiddeld genomen op meer beleidsterreinen burgerparticipatie toepassen dan kleine gemeenten. Wanneer de beleidsterreinen in twee categorieën worden verdeeld, komt naar voren dat grote gemeenten burgerparticipatie vaker toepassen op beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving in mindere mate centraal staat dan kleine gemeenten. Bij de beleidsterreinen uit de eerste categorie komt geen significant verschil naar voren, maar wel een trend, waarbij het lijkt dat grote gemeenten vaker dan kleine gemeenten burgerparticipatie op de beleidsterreinen natuur- en milieubeleid, recreatie- en cultuurbeleid, ruimtelijke ordening, veiligheidsbeleid, verkeers- en vervoersbeleid en volkshuisvesting inzetten.

5.2 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Wordt de mate van burgerparticipatie en de vorm waarin gemeenten die toepassen, beïnvloed door de politieke kleur van een gemeentelijke coalitie, de omvang van gemeenten en/of de beleidsterreinen waarover mogelijk burgerparticipatie wordt gevoerd?

Naar aanleiding van de antwoorden die in de vorige paragraaf op de deelvragen zijn gegeven, kan geconcludeerd worden dat er geen duidelijke relatie is tussen de politieke kleur van gemeentelijke coalities en de mate en vorm van burgerparticipatie die de gemeenten toepassen. De grootte van een gemeente beïnvloedt de mate en vorm van burgerparticipatie wel. Grote gemeenten zetten intensievere vormen van burgerparticipatie in, wat terug te vinden is in de motieven van gemeenten om voor burgerparticipatie te kiezen, de momenten van participatie, de rol en invloed die burgers en bestuur tijdens de participatietrajecten hebben en de participatiemiddelen die worden ingezet tijdens deze trajecten. Bij kleine gemeenten kunnen burgers gemakkelijker informeel met ambtenaren of het college in contact komen door hen op straat of na bijeenkomsten aan te spreken.

Gemeenten passen vaker burgerparticipatie toe op beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers centraal staat, dan op beleidsterreinen waarbij dit in mindere mate het geval is. Tevens komt naar voren dat grote gemeenten gemiddeld genomen burgerparticipatie op meer beleidsterreinen toepassen dan kleine gemeenten. Ook is er een verschil te zien tussen grote en kleine gemeenten en het inzetten van burgerparticipatie op beleidsterreinen waarbij de woon- en leefomgeving van burgers in mindere mate centraal staat, waarbij grote gemeenten hier vaker burgerparticipatie op toepassen dan kleine gemeenten.

5.3 Reflectie

In de vorige paragraaf is een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek en de resultaten van het onderzoek.

5.3.1 Reflectie op het onderzoek

Aan dit onderzoek hebben 25 gemeenten deelgenomen. Dit is een beperkt aantal respondenten. Het is dus belangrijk te realiseren dat de resultaten niet per definitie generaliseerbaar zijn voor alle gemeenten in Nederland. Wel kunnen de resultaten een indicatie geven van de manier waarop de onderzochte factoren van invloed zijn op burgerparticipatie bij gemeenten. In de volgende paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Er zijn meer gemeenten benaderd om deel te nemen aan het onderzoek, maar uiteindelijk konden van de onderzochte 25 gemeenten genoeg gegevens worden verzameld om ze op te nemen in het onderzoek. Niet alle benaderde gemeenten wilden deelnemen aan het onderzoek, een aantal gemeenten hebben niet gereageerd op de oproep om deel te nemen en een aantal gemeenten wilden wel deelnemen, maar konden uiteindelijk niet genoeg informatie aanleveren. Mogelijk hadden er meer gemeenten positief op de oproep gereageerd als de directe contactgegevens van verantwoordelijke ambtenaren beschikbaar waren. Door de gemeentesecretaris of het algemeen informatienummer van een gemeente aan te spreken, was het soms moeilijk de juiste contactpersoon voor het onderwerp te vinden. Daarnaast vonden een aantal respondenten het lastig om een kwalitatieve vragenlijst in te vullen en gaven zij zelf aan liever een interview te hebben gehad. In een aantal gevallen is met deze personen nog telefonisch contact geweest om onderdelen van de vragenlijst toe te lichten. Andere respondenten gaven aan dat de kwalitatieve vragenlijsten juist een prettig middel waren, omdat de respondenten op die manier de tijd hadden om informatie op te zoeken, hetgeen minder het geval was geweest bij interviews.

In dit onderzoek is gekeken naar een aantal factoren die mogelijk invloed hebben op burgerparticipatie, waaronder de politieke kleur van een gemeentelijke coalitie. In de verkiezingsuitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 valt op dat de PvdA de grootste winst behaalde en dat partijen als het CDA en de VVD minder raadszetels kregen (website verkiezingsuitslagen, 2012). Deze verkiezingsuitslag is ook terug te zien in de coalitievorming van de onderzochte gemeenten. Bij 23 onderzochte gemeenten was minimaal één linkse partij onderdeel van de coalitie. Daarom is ervoor gekozen om de onderzochte gemeenten in te delen op een links – midden – rechtsschaal welke functioneel is voor dit onderzoek. Dit betekent niet dat de gemeenten die in de rechtse categorie zijn ingedeeld, geheel rechts zijn, maar zij zijn van de onderzochte gemeenten het meest als ‘rechts’ te typeren. Dit heeft mogelijk invloed op de resultaten van het onderzoek. Er konden geen totaal rechtse met totaal linkse coalities vergeleken worden, waardoor de tegenstellingen tussen de coalities mogelijk ook minder groot zijn.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de verdeling tussen kleine en grote gemeenten niet gelijk is. Er zijn 16 grote gemeenten en 9 kleine gemeenten onderzocht. Hoewel de chi-square toets hier rekening mee houdt, was het interessant geweest om ongeveer evenveel grote als kleine gemeenten te onderzoeken, zodat de resultaten gemakkelijk met elkaar vergeleken konden worden.

5.3.2 Reflectie op de resultaten van het onderzoek

Uit de resultaten komt geen duidelijk verband naar voren tussen de politieke kleur van gemeenten en de vorm en mate van burgerparticipatie die gemeenten toepassen. Hieruit zou kunnen worden

opgemaakt dat gemeentelijke politieke partijen en/of gemeentelijke coalities burgerparticipatie in mindere mate uit ideologisch oogpunt inzetten. In dit onderzoek werd aangenomen dat linkse partijen en linkse coalities, meer dan rechtse partijen en coalities, vanuit hun ideologisch achtergrond burgers wilden betrekken bij het vormen van beleid en hen meer zeggenschap wilden geven. Omdat de resultaten van het onderzoek dit niet ondersteunen, kan worden aangenomen dat de overwegingen van gemeenten om burgerparticipatie in te zetten van praktischere aard zijn. Gemeenten bekijken wanneer burgerparticipatie nuttig en nodig is en wanneer dit niet het geval is. Wanneer gemeenten burgerparticipatie nuttig en noodzakelijk vinden, verschilt. Sommige gemeenten uit dit onderzoek vinden dat burgerparticipatie altijd ingezet moet worden, tenzij dit echt niet mogelijk is, sommige gemeenten doorlopen een stappenplan waaruit naar voren moet komen of burgerparticipatie ingezet moet worden en andere gemeenten zetten burgerparticipatie alleen in bij projecten waar burgers direct bij betrokken zijn. Ook kan de manier waarop gemeenten en gemeentelijke coalities aankijken tegen participatie afhangen van in het verleden behaalde resultaten. Als gemeenten tijdens eerdere, en mogelijke andere, coalities positieve resultaten hebben behaald met hun participatiebeleid of een bepaalde participatievorm, kan een nieuwe coalitie hier in mee gaan, zonder dat dit gebaseerd is op hun eigen (ideologische) ideeën over burgerparticipatie. Ook kan participatiebeleid dat in het verleden is opgesteld door een andere coalitie overgenomen worden door de nieuwe coalitie. Daarnaast lijken de resultaten erop te wijzen dat burgerparticipatie een algemeen geaccepteerde manier is om beleid te vormen. Alle gemeenten, ongeacht hun politieke kleur, deden aan burgerparticipatie, alleen de vorm en mate waarin zij dit deden, verschilde.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat grote gemeenten intensievere vormen van burgerparticipatie inzetten dan kleine gemeenten, maar dat burgers bij kleine gemeenten gemakkelijker op een informele manier met het college van B&W en ambtenaren in contact kunnen komen. Er kan worden opgemerkt dat beide groepen hun kwaliteiten benutten bij het kiezen van vormen van burgerparticipatie. Grote gemeenten moeten rekening houden met een grote groep burgers die zij moeten betrekken bij participatietrajecten, maar zij hebben ook een groter ambtenarenapparaat dat ze kunnen inzetten. Hierdoor is het misschien niet meer dan logisch dat grote gemeenten kiezen voor meer formele manieren van participatie en dat zij meer verschillende participatiemiddelen in kunnen zetten. Ook moeten grote gemeenten mogelijk vaker op zoek gaan naar innovatieve manieren om burgers bij het beleid te betrekken, om zo veel mogelijk burgers deel te laten nemen. Kleine gemeenten hoeven minder burgers te betrekken bij burgerparticipatietrajecten, maar kunnen ook een minder groot ambtenarenapparaat inzetten. Dit kan een reden zijn waarom kleine gemeenten minder vergaande vormen van burgerparticipatie

(kunnen) inzetten. Aan de andere kant is het bij een kleine gemeente makkelijker om op een informele manier contact tussen burger en ambtenaren of het dagelijks bestuur te laten plaatsvinden. Dit zou kunnen betekenen dat verdergaande vormen van burgerparticipatie bij kleine gemeenten minder noodzakelijk zijn, omdat kleine gemeenten korte communicatielijnen tussen de burger en ambtenaren en het college hebben. Mogelijk kunnen burgers via de 'korte lijntjes' hun meningen, advies en voorstellen over beleid overbrengen waardoor verdergaande vormen van burgerparticipatie minder nodig zijn.

5.4 Aanbevelingen vervolgonderzoek

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven, zijn de resultaten van dit onderzoek niet één op één generaliseerbaar voor alle gemeenten in Nederland. De resultaten geven wel een bepaalde richting aan, aan de hand waarvan aannames kunnen worden gedaan. Vervolgonderzoek kan bepalen of de resultaten uit dit onderzoek stand houden wanneer deze worden getoetst bij een grotere groep gemeenten. De resultaten van dit onderzoek kunnen daarom als basis gebruikt worden voor kwantitatief onderzoek.

In dit onderzoek is getoetst of een drietal factoren invloed hebben op de mate en vorm van burgerparticipatie die gemeenten toepassen. Hierdoor is een antwoord gegeven op de vraag of deze factoren invloed hebben en daarmee of er een verband is tussen de politieke kleur van een coalitie, gemeentegrootte en beleidsterreinen waarover burgerparticipatie wordt gevoerd en de mate en vorm van burgerparticipatie. Maar dit beantwoordt nog niet automatisch de vraag waarom gemeenten dan voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie kiezen. Kwalitatief vervolgonderzoek kan verder ingaan op de vraag waarom gemeenten voor een bepaalde vorm kiezen en of deze redenen bij gemeenten met dezelfde kenmerken overeen komen.

In de vorige paragraaf is geopperd dat gemeenten mogelijk het (succesvolle) beleid van eerdere coalities voortzetten. Verder onderzoek kan de vraag beantwoorden of gemeenten in het verleden inderdaad vast hebben gehouden aan eerder gekozen participatiebeleid of dat er na wisselingen van de gemeentelijke coalities ook wijzigingen te zien waren in het participatiebeleid.

Vervolgonderzoek zou ook in kunnen gaan op de vraag of er een verband bestaat tussen de beleidsterreinen waarop burgerparticipatie wordt toegepast en de mate van autonomie en zeggenschap die gemeenten hebben op beleidsterreinen. Mogelijk passen gemeenten burgerparticipatie minder (vaak) toe op beleidsterreinen waarover zij minder zeggenschap hebben, omdat adviezen en voorstellen van burgers dan ook minder makkelijk doorgevoerd kunnen worden.

Literatuurlijst

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Lemma.

Beukenholdt- ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen en L. Schaap (2002). *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000. Een andere analyse van evaluaties*. Rotterdam.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2010). *Groei gemeentebelastingen in 2010 bescheiden in grote gemeenten*. Webmagazine 29 maart 2010. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3081-wm.htm>.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (2010). *Slagvaardig en samen*. Verkiezingsprogramma 2010-2015.

ChristenUnie (CU) (2006). *Duurzaam voor elkaar*. Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2006-2010.

ChristenUnie (CU) (2010). *Vooruitzien. Christelijk-sociaal perspectief*. Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2010-2014.

Democraten'66 (D'66) (2006). *Het gaat om mensen*. Verkiezingsprogramma 2006/2010.

Democraten'66 (D'66) (2010). *We willen het anders*. Verkiezingsprogramma 2010-2014.

Denters, S.A.H. en P.A.Th.M. Geurts (1998). *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum. Coutinho.

Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam. Februari 2010.

Donner (2011). *Toespraak minister Donner tijdens de conferentie 'Ruimte voor burgers', 27-06-2011*. Via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerparticipatie/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/06/27/toespraak-minister-donner-tijdens-de-conferentie-ruimte-voor-burgers.html>.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht. Lemma.

Edelenbos, J., A Domingo, P.J. Klok en J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Instituut voor Publiek en Politiek. Amsterdam.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Instituut voor Publiek en Politiek. Amsterdam.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht. Lemma.

Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft. Eburon.

GroenLinks (2006). *Groei mee. GroenLinks*. Verkiezingsprogramma 2006-2010.

GroenLinks (2010). *Klaar voor de toekomst*. Verkiezingsprogramma 2010.

Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen. Van Gorcum.

Korsten, A., *Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?*, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 1.

Krouwel, A. (1996). "Partijverandering in Nederland: de teloorgang van de traditionele politieke partijen" (*Party transformation in the Netherlands. The decline of traditional political parties*), in *Jaarboek DNPP 1995*, Rijksuniversiteit Groningen, 168-191.

Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Mei 2009.

Partij van de Arbeid (PvdA) (2006). *Samen sterker. Werken aan een beter Nederland*. Verkiezingsprogramma Tweede-Kamerverkiezingen 2006.

Partij van de Arbeid (PvdA) (2010). *Iedereen telt mee. De kracht van Nederland*. Verkiezingsprogramma Tweede-Kamerverkiezingen 2010.

Pellikaan, H. (2004) *Partijen in een politieke ruimte*. Jaarboek 2002. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Pellikaan, H., T. van der Meer en S. de Lange (2003). *The Road from a Depoliticized to a Centrifugal Democracy*. *Acta Politica.*, 38(1), 23-49.

Pollemans, G., A. Stapelkamp (2002). *Beleidssterreinen van de lagere overheid*. Utrecht. Lemma BV.

Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2006). *Wanneer Werkt Participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*. Vught.

Pröpper, I.M.A.M en D.A Steenbeek (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum. Coutinho.

Raad Openbaar Bestuur (ROB) (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag. November 2004.

Raad Openbaar Bestuur (ROB) (2005). *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag. Mei 2005.

Roberts, N. C. (2008). *The Age of Direct Citizen Participation*. M.E. Sharpe. New York. Armonk,

Socialistische Partij (SP) (2006). *Een beter Nederland, voor hetzelfde geld*. Verkiezingsprogramma van de SP, 2006-2010.

Socialistische Partij (SP) (2010). *Een beter Nederland, voor minder geld*. Verkiezingsprogramma SP 2011-2015

Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) (2006). *Naar eer en geweten*. Verkiezingsprogramma SGP 2006-2011.

Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) (2010). *Daad bij het Woord: de SGP stáát ervoor!* Verkiezingsprogramma SGP 2010 -2014.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum. Coutinho.

Veldheer, V., P. Dekker, T. van der Pennen, E. ter Borg, P. Castenmiller en J. van Kesteren (1994). *Het lokale profiel. De identiteit van gemeenten en de rol van de burger*. Rijswijk. Sociaal Cultureel Planbureau.

Website verkiezingsuitslagen. *Vergelijking Gemeenteraad 2006 met Gemeenteraad 2002 – Nederland*.

(<http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeId=3>). 7 april 2012.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (2010). *Orde op zaken*. Verkiezingsprogramma 2010-2014.

VVD-CDA. *Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. 30 september 2010.

Website D'66. *Vertrouwen op de eigen kracht van mensen*.

(http://www.d66.nl/d66nl/item/vertrouw_op_de_eigen_kracht_van_11). 17 oktober 2010.

Website VVD. *Standpunten*. (<http://www.vvd.nl/standpunten/overzicht>). 17 oktober 2010.

Website VVD. *Zoektermen burgerparticipatie, participatie, interactief beleid, betrekken burger*. (www.vvd.nl). 17 oktober 2010.

Bijlage: Vragenlijst

Vragenlijst onderzoek burgerparticipatie deel één:

1. Wat is uw naam?
2. Bij welke gemeente bent u werkzaam?
3. Binnen welke (beleids)afdeling bent u werkzaam?
4. Welke partijen hadden zitting in het collegebestuur van 2006 – 2010?
5. Hoeveel wethouders hadden zitting in het collegebestuur van 2006 – 2010 en hoe waren de wethouders verdeeld onder de coalitiepartijen?
6. Welke wethouder (van welke partij) was verantwoordelijk voor burgerparticipatie in de collegeperiode 2006-2010?
7. Kunnen burgers binnen uw gemeente op een informele manier in gesprek komen met bestuurders, gemeenteraadsleden en/of ambtenaren en op welke manier is dit vormgegeven?
8. Op welke manier omschrijft de gemeente waar u werkzaam bent het begrip burgerparticipatie?
9. Zet uw gemeente burgerparticipatie vaak in bij het opstellen, uitvoeren en/of evalueren van beleid en waarom wel of niet?
10. Kunt u een globale schets maken van de burgerparticipatieprojecten die uw gemeente in de collegeperiode 2006 – 2010 heeft geïnitieerd en/of uitgevoerd?
11. Op welke beleidsterreinen heeft uw gemeente in de collegeperiode 2006 – 2010 burgerparticipatieprojecten geïnitieerd en/of uitgevoerd (in onderstaande tabel in te vullen).

	Ja	Nee
Ruimtelijke ordening		
Volkshuisvesting		
Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk (sociaal beleid)		
Minderhedenbeleid		
Recreatie- en cultuurbeleid		
Economisch beleid		
Natuur- en milieubeleid		
Verkeers- en vervoersbeleid		
Veiligheidsbeleid		
Financieel beleid		
Onderwijsbeleid		
Ander beleidsterrein, namelijk;		

Vragenlijst onderzoek burgerparticipatie deel twee

1. Wat zijn de drie meest recent geïnitieerde en/of uitgevoerde projecten (aangegeven bij vraag 10, vragenlijst deel één) in de collegeperiode 2006-2010?

De volgende vragen gaan over de (maximaal) drie burgerparticipatieprojecten die genoemd zijn bij de vorige vraag. Het verzoek is om elke vraag voor de drie projecten afzonderlijk te beantwoorden. U kunt drie afzonderlijke ingevulde vragenlijsten (deel twee) aanleveren, of onder elke vraag drie antwoorden zetten waarbij is aangegeven op welk project welk antwoord van toepassing is.

2. Onder welke beleidsterreinen vallen de burgerparticipatieprojecten?
3. Met welke doelstellingen heeft uw gemeente burgerparticipatie toegepast bij de projecten?
4. Bij welke beleidsfasen (één of meerdere fasen per project) zijn burgers betrokken?
 - Agendavorming
 - Beleidsvoorbereiding
 - Beleidsbepaling
 - Beleidsuitvoering
 - Beleidshandhaving
 - Beleidsevaluatie
5. Op welke wijze zijn burgers bij elk van de genoemde burgerparticipatieprojecten betrokken?
6. Werden burgers bij de genoemde burgerparticipatieprojecten:
 - Geïnformeerd
 - Geraadpleegd
 - Gevraagd om advies
 - Ingezet als coproducent
 - Ingezet als (mee)beslisserEn op welke manier werd dit gedaan?

7. Welke rol kregen burgers bij elk burgerparticipatieproject toegewezen?
 - Initiatiefnemer
 - Samenwerkingspartner
 - Medebeslisser
 - Adviseur
 - Geïnformeerde
 - Anders, namelijk...Op welke manier kwam deze rol van de burger tot uiting?

8. Kunt u per burgerparticipatieproject aangeven welke bevoegdheden burgers kregen en welke bevoegdheden het bestuur en de gemeenteraad kregen of behielden?

9. Welke voorwaarden heeft het bestuur of de gemeenteraad gesteld aan de burgerparticipatieprojecten?

10. Bekijk onderstaande tabel

Kunt u aangeven welke stijl van toepassing is op de burgerparticipatieprojecten (stijl kan verschillen per project)?

Stijl 1	Het enige dat het bestuur doet is ondersteuning bieden aan participanten in de vorm van tijd, geld, deskundigheid en/of materiële hulpmiddelen.
Stijl 2	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met participanten samen.
Stijl 3	Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
Stijl 4	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan geven.
Stijl 5	Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.
Stijl 6	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft ze hierover informatie. Om beleid te laten slagen, tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.
Stijl 7	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.

11. Welke middelen zijn ingezet bij de burgerparticipatieprojecten (dit kunnen meerdere participatiemiddelen zijn)? *U kunt hierbij onder andere denken aan burgerinitiatief, burgerpanel, enquête, referendum en wijkbijeenkomsten.*

12. Op welke manier zijn de uitkomsten uit de burgerparticipatieprojecten toegepast binnen het vormgegeven beleid?

13. Andere opmerkingen ten behoeve van dit onderzoek kunt u hier kwijt: